CANADIAN JUDICIAL COUNCIL

ANNUAL REPORT

April 1, 1987 - March 31, 1988

CANADIAN JUDICIAL COUNCIL

91-05644/

© Canadian Judicial Council 1988

Catalogue number JU10-1988

ISBN 0-662-56280-1

Canadian Judicial Council
Ottawa, Ontario
K1A 0W8

(613) 998-5182

CONTENTS

Preface V

In Memoriam VI

1. The Canadian Judicial Council 1

2. Judicial Education 3
   Council Seminars 3
   Other Conferences and Seminars 4
   Seminar for Newly-appointed Judges 4
   Calendar of Legal Events 4
   Program Assessment Guide 4
   Judges Computer Advisory Committee 5
   National Judicial Study Leave Fellowship Program 5
   Language Training 6
   Canadian Judicial Centre 6

3. Complaints 7
   The Record, 1987-88 7
   The Nature of Complaints 10

4. Issues 11
   Television in the Courtroom 11
   Report of the Canadian Sentencing Commission 12
   Citizenship Judges 12
   Interchangeability of Judges between Provinces 13
   Appearances before Parliamentary Committees 13
   Report of the Ontario Courts Inquiry 14
   Amendment of the *Federal Court Act* 14
   Contempt of Court 14

5. Judicial Salaries and Benefits 17
   Tenure 17
   Age of Retirement 17
   Salaries and Benefits 18
   Future Adjustments 19

Appendices
A. Canadian Judicial Council Membership, 1987-88 22
B. Membership of Committees, 1987-88 25
C. County and District Court Judges Seminar, 1987 30
D. Superior Court Judges Seminar, 1987 32
E. Resources, 1987-88 34

PREFACE

This is the first annual report of the Canadian Judicial Council to the Canadian public, although successive chairmen prepared annual letters for all federally-appointed judges, reviewing Council's activities during the preceding year.

Council has now decided that the time has come to report on its activities to the public at large.

We are mindful of an increased expectation of openness in the operations of all public institutions. Canadians are entitled to know how these institutions fulfil their responsibilities. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* has turned the spotlight of public opinion more strongly on the courts in the past few years.

During the 1987-88 fiscal year, ending March 31, 1988, which is reviewed in this annual report, Council published a small booklet designed to give readers an idea of its mandate and the scope of its program.

It is our hope that annual reports on Council's activities will shed more light on the issues that confront judges, thus helping Canadians to know their judiciary better.

Brian Dickson, P.C., C.J.C.
Chairman
Canadian Judicial Council

In Memoriam

Council was deeply saddened in 1987-88 by the passing of two members who made an important contribution to its work.

On June 19, 1987, the Honourable Bert MacKinnon, Associate Chief Justice of Ontario, died in Toronto, three days short of his sixty-sixth birthday. He joined Council when he became Associate Chief Justice in 1978 and served successively as Chairman of the Administration of Justice Committee and Chairman of the Research Committee.

On March 11, 1988, the Honourable Marcel Crête, Chief Justice of Quebec, died in Montreal at the age of 72. He became a member of Council with his appointment as Chief Justice in 1980 and had been Vice-Chairman and Chairman of the Judicial Conduct Committee since 1985.

With their passing, Council lost two esteemed colleagues and friends.

1. CANADIAN JUDICIAL COUNCIL

Members of Council, 1987 Annual Meeting

The Canadian Judicial Council was created by Parliament in 1971. Its mandate is "to promote efficiency and uniformity, and to improve the quality of judicial service, in superior and county courts and in the Tax Court of Canada" (subsection 39(2) of the *Judges Act*).

Headed by the Chief Justice of Canada, the Council includes the chief justices, associate chief justices, chief judges and associate chief judges of all courts whose judges are appointed by the federal Government. (The senior judges of the Supreme Court of the Yukon Territory and the Supreme Court of the Northwest Territories share a seat on Council, taking turns as members for two-year terms.) A complete list of members can be found in Appendix A.

Council's activities fall into four broad categories. Council makes arrangements for the continuing education of judges (see chapter 2 below), looks into the conduct of individual judges against whom complaints are made (chapter 3) and provides a forum for developing consensus on matters of interest to judges (chapter 4). It also makes representations to the Government on behalf of judges with respect to salaries and benefits (chapter 5).

The full Council meets twice a year, in spring and fall, but it does much of its work through standing committees, which meet as the need arises throughout the year. A list of Committees, with the names of the members, will be found in Appendix B. A new Judges Computer Advisory Committee was created in 1987-88 (see chapter 2).

Budgetary and staffing information is set out in Appendix E.

2. JUDICIAL EDUCATION

Keeping up with change and the explosion of information is a challenge in every field. Like other Canadians, judges need opportunities to continue learning, and one of Council's roles under subsection 39(2.1) of the *Judges Act* is to "establish . . . seminars for the continuing education of judges."

In addition, Council designates meetings, conferences and seminars for which the expenses of federally-appointed judges may be paid under subsection 22(1) of the *Act*. These are in addition to meetings that judges are required by law to attend — principally annual meetings of all the judges of certain courts — and to the limited number of meetings, conferences and seminars that chief justices and chief judges can authorize under subsections 22(2) and (3) for members of their own courts.

Council's own educational programs are arranged by its Judicial Education Committee, with the assistance of a consultant from the academic community. The Committee also recommends meetings, seminars and conferences for designation under subsection 22(1).

Council Seminars

Council sponsors two seminars every summer, one for judges of superior courts and the other for judges of county and district courts. These four- to five-day sessions give judges from different parts of the country an opportunity to learn from each other and from the scholars and other guests who join in their discussions.

Seventy judges participated in the Superior Court Judges Seminar held in Vancouver in August, 1987, and 54 in the County and District Court Judges Seminar held in the same city in July, 1987. (These numbers do not include judges who acted as discussion leaders or chairmen of sessions.) Details of the programs can be found in Appendices C and D.

The 1987 seminars followed the successful model developed since the one for superior court judges began in 1972 and the one for district and county court judges began in 1973. Discussion leaders prepare papers which are distributed in advance so participants can take part in small-group discussions.

The tradition of inviting judges from other countries to each seminar, to offer a broader perspective, was also followed in 1987. District Court Judge James Robinson of the Fifth Judicial Circuit of Illinois and Judge Patrick Medd of the Crown Court of England attended the County and District Court Judges Seminar. The Superior Court Judges Seminar was attended by Mr. Justice Gordon Samuels of the High Court of Justice of New South Wales, Australia, and Chief Judge Patricia Wald of the Court of Appeals for the District of Columbia. Council is grateful for the contribution they made to the success of its 1987 seminars.

In keeping with the tradition that the Supreme Court of Canada be represented each year by one of its members at the Superior Court Judges Seminar, Council welcomed Madame Justice Bertha Wilson to this seminar in 1987.

Other Conferences and Seminars

Judges were authorized under subsection 22(1) of the *Judges Act* to attend five events in 1987-88 in addition to Council's own seminars, described above. They were:

- Legal Theory Meets Legal Practice, sponsored by the Canadian section of the International Association for the Philosophy of Law and Social Philosophy, in May, 1987.
- Judgment Writing Seminar, sponsored by the Canadian Institute for the Administration of Justice, in July, 1987.
- Cambridge Lectures, sponsored by the Canadian Institute for Advanced Legal Studies, in July, 1987.
- The Canadian-American Legal Exchange, sponsored by the American College of Trial Lawyers, the Chief Justice of the United States and the Chief Justice of Canada, in August and October, 1987.
- Seminar for Newly-appointed Judges, sponsored by the Canadian Institute for the Administration of Justice, in March, 1988.

Seminar for Newly-appointed Judges

The seminar for newly-appointed judges deserves further description since it is a Council initiative and is run by the Canadian Institute for the Administration of Justice on Council's behalf.

In the courtroom, only a few feet separate bar and bench. But the distance is much greater than that in the life of a lawyer who becomes a judge. At the bar, the lawyer was an advocate, arguing one side of a case with all the force that the facts and the law allowed. On the bench, the judge must bring an open mind to the consideration of both sides of a case.

To help newly-appointed judges make the transition successfully, a four-day seminar is held every spring, with sessions led by judges experienced in such topics as the conduct of a criminal trial, civil proceedings, charges to the jury, judgment writing and sentencing.

Calendar of Legal Events

Since 1986, the Secretariat of Council has maintained a calendar of forthcoming seminars and conferences of interest to judges, lawyers, academics and others who follow legal issues. The calendar was designed to help organizations avoid conflicts — or arrange dovetailing — when scheduling events.

A copy of the calendar is distributed three times a year (October, March and July) to about 80 individuals and organizations — faculties of law, the chief judges of provincial courts, law societies and bar associations and so on. In addition, the calendar is updated monthly on the bulletin board service provided to Council by the Canadian Bar Association through CBANET, its national computer network.

Program Assessment Guide

During 1987-88, a subcommittee of the Judicial Education Committee developed a Program Assessment Guide for consideration at Council's first meeting of 1988-89.

The Guide was designed for organizations that wish to have their meetings, conferences or seminars designated under subsection 22(1) of the *Judges Act*. It asks them to indicate, for example, the special significance their programs would have for judges, the relationship between the law and any other discipline that impacts upon the program in a significant way, the practical necessity for the attendance of judges and what evaluation reports will be made available at the conclusion.

Judges Computer Advisory Committee

The computer age has not bypassed the judicial system. An increasing amount of information about the law, once found only in books, is now contained in data bases. And as time goes on, more judges and their staffs are using word processing programs.

To help judges and their staffs get the most out of computers, Council created a Judges Computer Advisory Committee in 1987-88, to serve both those who now use computers and those who want to do so.

Members of the Committee are computer users themselves. The Committee also secured the help of recognized experts — Dr. Martin Felsky (Director, Research and Information Technology, Canadian Law Information Council*) and Professor Robert Franson (Director, Law and Computers Project, Faculty of Law, University of British Columbia).

The Committee's aims are to:

- explore and research the use of computers by individual judges and their staffs.
- encourage the use of computers by judges.
- provide a forum for the exchange of information among interested judges.
- encourage the use of compatible hardware and software, to smooth transfers of information.
- ensure that the interests of judges are considered in any programs of court computerization across the country.

As the year under review ended, the Committee had sent a questionnaire to all federally-appointed judges to determine what is being done by whom. The responses could provide the basis for a "user's group" for the exchange of ideas.

National Judicial Study Leave Fellowship Program

Council is anxious to increase opportunities for judicial education, and proposals for a National Judicial Study Leave Fellowship Program have been developed by Council (represented by Chief Justice Kenneth Moore) and the Canadian Association of Law Deans (represented by Dean William Neilson of the University of Victoria).

---

* *Since the end of the fiscal year, Dr. Felsky has become Information Retrieval Coordinator, McCarthy and McCarthy. He continues to assist the Committee. Catherine Parker, the new Director, Research and Information Technology, Canadian Law Information Council, joined the panel of experts working with the Committee.*

A judge selected under this program would spend six months at a Canadian law school, pursuing advanced studies, teaching and participating in research. Each Fellowship would be tailored to the interests and experience of the judge and to the programs and needs of the host law school. This program would give universities an opportunity to draw on the practical experience of senior judges, and judges would be able to deepen their knowledge of specialized areas of law and examine new areas.

Because leaves of this length from the bench can be granted only by the Governor in Council, the approval of the Minister of Justice has been sought for this program. At year-end, Council was awaiting the Minister's response.

Language Training

Providing second-language training for federally-appointed judges is the responsibility of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. However, Council naturally takes a keen interest because of the increasing demands on courts to function in both official languages of Canada, and in 1987-88 a subcommittee of the Judicial Education Committee reviewed and approved a reorganization of this program.

The major change is the addition of an "intensive program" under which judges who show good potential in aptitude tests can enter three- to four-month immersion sessions, following language courses every day and living with a family that uses the "other" language in the home. It is expected that advanced students will be ready after one or two sessions to conduct proceedings in their second language. Four or more sessions may be needed by beginners.

The Commissioner for Federal Judicial Affairs is also continuing the existing program of two immersion sessions a year, lasting two weeks each, with private or group courses between sessions. Starting from scratch, it can take eight or nine years under this program to ready a judge for proceedings in the second language.

Canadian Judicial Centre

In the long term, the most important development of 1987-88 was the creation of the Canadian Judicial Centre as a permanent national secretariat for judicial education programs.

Judicial education in Canada has been a "patchwork" quilt, as Chief Justice William G.C. Howland said in a report he prepared for Council in 1982. In addition to Council's programs for federally-appointed judges, there are separate programs provided in provincial courts and by a number of organizations including the Canadian Association of Provincial Court Judges, the Canadian Institute for the Administration of Justice and the Canadian Institute for Advanced Legal Studies.

Jointly financed by the federal and provincial governments, the new Centre is an independent body with a mandate to design and coordinate educational services for both federally- and provincially-appointed judges. It will be a resource centre for the collection and distribution of materials relating to judicial education.

For a number of years, Council has been involved in the preparatory work and it was represented on the Centre's Management Board by Chief Justice Constance Glube, Chairman of the Judicial Education Committee.*

---

* *Since the end of the year under review, the Management Board of the Centre has been replaced by a Board of Governors. Council is represented on the new board by Chief Justice William G.C. Howland.*

3. COMPLAINTS

Council's weightiest duty, perhaps, is to deal with complaints that federally-appointed judges have seriously misbehaved or are not fit to be on the bench. Security of tenure is a hallmark of judicial independence. Judges must be independent, secure and relatively immune from subjectively-applied supervision or discipline if they are expected to decide cases fearlessly and impartially; the more easily judges can be removed from office or censured, the more they might be tempted to accommodate what they may perceive to be the wishes of the authorities or the public in their decisions.

On the other hand, security of tenure must not be a shield for judges whose decisions are warped by prejudice, the hope of gain or other personal considerations, and there is a procedure for removing federal judges from office. Under the *Judges Act* and the *Constitution Act, 1867*, judges can be removed by the Governor General at the request of the Senate and the House of Commons.

Council's role, set out in Part II of the *Judges Act*, is to investigate when complaints are made against a federally-appointed judge and, if appropriate, to make recommendations to the Minister of Justice. Council must investigate when it is asked to do so by the Minister of Justice or by the attorney general of a province. It may investigate when a complaint is made by a member of the public.

Most of Council's work in this area is handled by the Judicial Conduct Committee and by the Committee Chairman. A decision to launch a formal investigation can only be made by the full Council. A recommendation that a judge be removed can also be made only by the full Council. But the preliminary review of complaint files to see whether a formal investigation is called for is handled by the Chairman, sometimes in consultation with the Committee.

The Record, 1987-88

As can be seen in Table 1, 47 new complaints were received in 1987-88.* Twelve complaints were open at the beginning of the year, so the total caseload was 59. None of these files resulted from a request from the Minister of Justice or a provincial attorney general; all were prompted by complaints from members of the public.

Table 1. Complaints about Judicial Conduct

	received	open as the year began	total caseload	closed	carried into the next year
1986-87	44	18	62	50	12
1987-88	47	12	59	52	7

** In this report the term "complaint" is synonymous with "incident." When — as often happens — more than one person complains about something a judge has said or done, all of their communications are consolidated in a single complaint file.*

Table 2. Complaints Closed, 1987-88

	by the Judicial Conduct Committee	by the Chairman of the Committee	Total
after reponse from the judge	4	18	22
without response from the judge	2	28	30
Total	6	46	52

Fifty-two files were closed. Table 2 shows how they were dealt with. More than half (28), for reasons that will be made clear below, could be closed after review by the Chairman of the Judicial Conduct Committee, without the need to seek a response from the judge concerned. Another two cases were closed after review by members of the Committee without a response from the judge concerned. The judges concerned were asked for their responses in 22 cases. In 18 of these cases the file was closed after the response had been reviewed by the Chairman and in four cases after review by the full Committee.

The Judicial Conduct Committee did not find it necessary to refer any complaint to the full Council for a decision to establish an inquiry committee. This should not be a surprise. It does not mean that Canadian judges never stumble, but it reflects the gravity of instituting a formal investigation.

It is Council policy not to reveal the full details of any complaint. The complainant is advised of the decision, of course, and so is the judge if a response to the complaint has been sought. If a recommendation were made to remove a judge, Council's findings and conclusions would become public when they were tabled in Parliament by the Minister of Justice as the basis for an address to the Governor General. Under other circumstances, publicity would only undermine the reputation of the judge without any compensating benefit to anyone.

However, a review of the complaints that were considered by the Committee as a whole, without any identification of the parties, may help bring about an understanding of the standard of judicial conduct that is expected and illustrate some of the misunderstandings that arise about Council's role.

1. During sentencing proceedings, after the verdict had been given, a judge commented in court on the testimony and qualifications of expert witnesses who had given evidence and on the work of counsel. Council heard from a lawyer on behalf of the bar association of the province and from one of the expert witnesses. The witness alleged that the judge's remarks cast serious doubt on his credibility and competence. The Committee concluded that the judge's conduct did not constitute misconduct such as to warrant a formal investigation under the *Act*. But it considered the judge's observations ill-advised and inappropriate, and this view was communicated to the judge concerned as well as to the complainants.

2. A Member of Parliament complained that a number of federally-appointed judges engaged in "improper lobbying of Parliament" by publicly applauding proposals by the Law Reform Commission of Canada for revision of the *Criminal Code*. Council is on record that members of the judiciary should avoid taking part in controversial political discussions except in respect of matters that directly affect the operation of the courts. However, the Law Reform Commission report was not a matter for partisan debate. The Minister of Justice had indicated that future legislation might or might not reflect the Commission's proposals. So the Committee did not agree that there had been "improper lobbying of Parliament" by judges in this case.

3. The defence counsel complained about the conduct of the judge in a widely-publicized civil trial. The case went to appeal, and a new trial was ordered, but the appeal court did not consider that the judge's conduct towards the counsel was unjustifiable or created the appearance of an unfair trial. The Committee felt that the concerns were fully addressed by the appeal court and that there was no misconduct such as to warrant a formal investigation by Council.

4. This complaint came from a litigant disappointed by the result of a number of judgments. As nothing that could reasonably be construed as judicial misconduct was alleged, the file would ordinarily have been closed by the Chairman of the Committee. However, it was reviewed by the full Committee because of strong language used by a public figure in a supporting letter to Council. The Committee did not see the need for a formal investigation.

5. Complaints were made by an individual against the trial judge and, subsequently, two appeal court judges who sat on his divorce and custody proceedings. There was nothing to lead to the conclusion that the trial judge's behaviour was inappropriate. With regard to the conduct of the appeal court judges, the Committee did not agree that one judge's use of the phrase "bring home the bacon" as a colloquial substitute for "breadwinning" could be interpreted as a slur on Jews. It considered that there was nothing wrong with considering affidavit evidence, as this is common in matrimonial disputes and judges cannot be guilty of misconduct within the meaning of the *Judges Act* for following an established practice of Canadian courts. No record could be found of an adjournment motion allegedly denied. Finally, a brief social contact with the complainant some time before the appeal took place did not warrant disqualification of the judge from the appeal panel in this case.

6. The burden of this complaint was against lawyers who had acted for the complainant in divorce and support proceedings over a period of many years. Council has, of course, no jurisdiction over lawyers; complaints against them are properly directed to the law society of the province concerned. An examination of the written reasons for judgment — which the Committee supplied to the complainant, who had said there were no written reasons — did not bear out the allegation that the judge had failed to familiarize himself with the materials placed before him.

The Nature of Complaints

The nature of these and other complaints show that there is widespread misunderstanding of what makes a judge unfit for office. Many complaints boil down to a protest that the judge reached the "wrong" decision or reached a decision in the "wrong" way — wrong, that is, in the eyes of the complainant. The proper course in these cases is to appeal the decision to a higher court. In many cases, an appeal has been launched and the complaint to Council is by way of a second line of attack. Council is not a court of appeal, so complaints of this kind can often be closed without further inquiry.

It is noteworthy that the largest single bloc of complaints are those that arise out of divorce, custody and maintenance proceedings. These are areas in which feelings run high and disappointed litigants are perhaps particularly inclined to be suspicious of the outcome. Such complaints accounted for 33 per cent of all complaint files closed in 1987-88.

The second misunderstanding is that there can be no forgiveness when a judge stumbles. A joke that sounds to some ears like a reproof, an unfortunate catch-phrase that once uttered cannot be retracted . . . no one is innocent of gaffes like these. But a judge who, for example, uses a phrase that would have gone unnoticed a generation ago but is now considered to have racist overtones is one thing, a judge who makes a decision based upon race is another. The second does not belong on the bench; the first needs to be more mindful of contemporary sensitivities.

4. ISSUES

One of Council's roles is to distill the views of senior judges on matters affecting the administration of justice. Some new issues that arose this year included proposals for amendment of the *Federal Court Act* and the recommendations of the Report of the Ontario Courts Inquiry. Council also continued its study of some old issues — television in the courtroom, for example.

One lesson of our work on issues is that judges are not all of one mind. If they appear to the outside world as a solid phalanx of black and red robes, from inside they present a widely-ranging cross-section of opinion.

Television in the Courtroom

Open trials are fundamental to a free society. Public knowledge of what goes on in the courtroom is an important check on abuses that might otherwise go undetected. But, as a practical matter, few citizens sit in on trials; for most people, monitoring the administration of justice involves following news reports.

As a general rule, the news media are permitted to report trials freely. They are subject to the law, of course. Reporting some facts is out of bounds — information that would identify minors alleged to have been subjected to sexual abuse, for example. Judges may sometimes rule in the public interest that certain facts must not be reported. But, on the whole, news reporters are free to give a fair account of what they see and hear.

A significant exception is that the broadcast media cannot use sound and images from the trial itself. The question is asked, Why not? Actuality is to the broadcast media what direct quotation and description are to the print media.

In 1983, Council took the position that "cameras should not be allowed in court." However, pressures to admit cameras remain strong, and 1987-88 brought three important reports* that all argued for admitting cameras on at least an experimental basis.

Council has decided to take another look at the issues surrounding television in the courtrooms. Boiled down to essentials, the question is whether television news should be able to include audio-visual excerpts from proceedings in their reporting on trials. While debate centres on television, there is a parallel issue whether radio news should be able to broadcast audio "actuality" in its reporting of trials.

On the plus side, there is the hope that audio and video coverage would make trial proceedings better known to the general public. Council and its members feel the need to make the courts as well understood as possible so citizens have confidence in one of society's most important and most powerful institutions.

On the debit side, there is the potency of sound and images. The odd inaccurate headline or quotation in the print media is nothing compared with, say, a picture of a witness breaking down. To the person who follows a trial from start to finish, this might not, in the end, have much impact. But for the person who sees only a few minutes of each day's proceedings, it might seem to be the single most important image in creating an impression of guilt or innocence.

---

* *Law Reform Commission of Canada*, Public and Media Access to the Criminal Process, *Working Paper No. 56 (page 89)*; Report of the Ontario Courts Inquiry *(the "Zuber Report") (pages 266-267)*; Report of the Special Committee of the Canadian Bar Association on Cameras in the Court *(pages 9-11)*.

Council referred the issue to the Administration of Justice Committee, which devoted more time to it than to any other reference. A wide variety of opinions was expressed within the Committee. At year-end, the Committee was preparing a recommendation for Council.

Report of the Canadian Sentencing Commission

Most people who think about sentencing practice in Canada seem to focus mainly on its faults. Indeed, it is not always easy to explain why one judge is more severe than another when sentencing for what seems to be the same offence. Early release programs make it unclear what penalty an offender will actually pay. It is often noted that Canada has a very high prison population in comparison with other countries.

Proposals for change have been put forward by the Canadian Sentencing Commission in a report made public by the Minister of Justice in March, 1987. Council has commented on these proposals to the Minister, at his request.

With some reservations about particular items and about implementation, Council supports the thrust of the Commission's recommendations. It agrees, first, that the broad principles to be followed in sentencing should be laid down by Parliament. To illustrate, Parliament might state the principle that imprisonment should be used sparingly in minor property offences. At present, the only guidance from Parliament is the establishment of minimum and maximum penalties, and they commonly range so widely as to offer little or no guidance at all.

With an important reservation, Council also supports the proposal for creation of a permanent sentencing commission that would prepare sentencing guidelines and collect and distribute information about current sentencing practices.

But Council believes that within the principles laid down by Parliament — and guided by the practice in other courts — judges should retain wide discretion in making the punishment fit the crime and the criminal. The facts of various cases vary widely, so the appropriate sanction varies widely too. Council does not agree that guidelines established by the proposed permanent sentencing commission should be mandatory.

Some features of the scheme proposed by the Commission could be given immediate effect — the abolition of minimum penalties, a lower scale of maximum penalties and the creation of a permanent sentencing commission.

But before judges are expected to make more use of community facilities in sentencing, the programs and facilities have to be established, and some experience needs to be gained in using them so their effectiveness as an alternative to imprisonment can be assessed. There are often problems arranging adequate care for disturbed offenders. The same situation should not be duplicated with respect to community facilities.

Citizenship Judges

In June, 1987, the Secretary of State of the day issued a discussion paper on citizenship, *Proud to be a Canadian*, in which it is suggested that the existing title of "citizenship judge" be changed to "citizenship commissioner" (pages 15-16).

The intent would be to end the confusion which surrounds the use of the word "judge" for people who do not have legal training and who do not preside over adversarial hearings in courts of law. Citizenship judges examine candidates for citizenship to determine whether they meet the requirements. Citizenship judges also preside at ceremonies where citizenship is granted. These are important duties. But they are not judges' duties.

Responding to the Minister's request for comment, the Chairman on behalf of Council indicated that Council would favour the title "commissioner" or some other such designation to describe persons performing duties under the *Citizenship Act*.

Interchangeability of Judges between Provinces

Council believes that interchanges of judges between the courts of one province and the corresponding courts of another should be permitted. At present there is a barrier in sections 97 and 98 of the *Constitution Act, 1867*, which provide that the judges of any province must be selected from the bar of that province.

However, if the constitutional barriers were removed there would be numerous opportunities for the courts of various provinces to assist each other by giving judges an opportunity to serve on a temporary basis. Two circumstances in which this could be useful are:

- when the court of one province required a judge to conduct a trial in the minority official language of the province.

- where it would be useful to have an outsider conduct a trial in which a judge or members of a judge's family were involved in litigation.

Council would not expect such exchanges to become common practice. They would occur only rarely, with the approval of both chief justices or chief judges concerned, and would normally be for short periods — not more than a month.

Council reminded the Minister of Justice of its view during 1987-88 so he could raise the issue with his provincial counterparts at a federal-provincial conference.

Appearances before Parliamentary Committees

Should individual judges make submissions to Parliamentary committees? The issue arose when the Chairman of the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General asked the Chairman of Council for his views on whether it would be appropriate to invite judges to give their views, in person or in writing, during the Committee's consideration of sentencing reform.

The Executive Committee of Council concluded after discussion that it would be inappropriate for federally-appointed judges to make submissions or appear before Parliamentary committees, even when the subject matter was of such importance to the judiciary.

It is inappropriate for judges, as individuals, to espouse any general approach to a given problem. The same issue could arise in the courtroom, where their only permissible guides are the facts of the particular case before them and the relevant law, and they could have difficulty extricating themselves — at least in public perception — from views of a general nature they have expressed publicly.

Report of the Ontario Courts Inquiry

After examining the Report of the Ontario Courts Inquiry (prepared by Mr. Justice Thomas Zuber of the Ontario Court of Appeal), the Administration of Justice Committee undertook further study on some proposals that may raise questions about judicial independence and public confidence in the judicial system. This work was continuing at the end of 1987-88.

Amendment of the *Federal Court Act*

The Administration of Justice Committee examined a consultation paper circulated by the Department of Justice in August, 1987, on possible amendments to the *Federal Court Act*. While the Committee generally had no problem with proposed "housekeeping" amendments, it was continuing its study of one key issue at year-end — friction between the jurisdiction of the Federal Court and that of the superior courts in the provinces.

The most pressing practical problems are currently found in the Federal Court's civil litigation jurisdiction. In the broadest terms, the Federal Court has exclusive jurisdiction over claims against the federal Crown while the superior courts in the provinces have jurisdiction over claims against everyone else. So, for example, when the federal Crown sues someone in a provincial court, the defendant cannot make a counter-claim in the same court. The counter-claim must be made before the Federal Court. As a result, it may be impossible to bring all the parties and all the issues relevant to their claims before one court in one proceeding.

There are also areas in which the scope of federal jurisdiction is not sufficiently clear to permit a lawyer to predict with certainty whether proceedings belong in the Federal Court or in the court of a province. It can be particularly difficult to predict when federal law is sufficiently relevant to a claim that it can be said to be founded on a law of Canada and thus fall within the jurisdiction of the Federal Court.

The proposed amendments are intended to reduce jurisdictional friction, and there can be no quarrel with this objective. It is widely accepted that the cost of these jurisdictional disputes, borne for the most part by litigants unlucky enough to become enmeshed in them, has been unjustifiably high.

At year-end, the Committee was planning research to help it assess the proposals in the Department's paper so Council could make any appropriate suggestions to the Minister for improvements.

Contempt of Court

Council continues to study the issue of codification of contempt of court, which is now governed by the unwritten common law. Proposals for including specific contempt provisions in the *Criminal Code* were made in Bill C-19, introduced in Parliament in 1984 but never acted on.

Under common law, judges now have wide powers to impose penalties, including jail terms, for civil or criminal contempt. Civil contempt is a breach of the rules of conduct of the court or disobedience of a court order or other misconduct in a private matter causing a private injury or wrong. Criminal contempt is any conduct that lessens or demeans the court's authority or interferes with its process.

Bill C-19 proposed that this be replaced by three specific offences — comment on matters while they are before the courts (*sub judice*), scandalizing a court or judge and, third, disrupting judicial proceedings. In all cases, the prosecution would take place before a judge who was not directly involved.

In 1986, Council distributed to all federally-appointed judges and to the chief judges of all Provincial Courts a Working Paper, prepared by the Administration of Justice Committee, making the case against codification.

The Committee has two central concerns. The first is that the circumstances in which contempt can arise are infinitely varied, and it seems unlikely that any codification could anticipate them all.

Second, the Committee believes that judges need wide discretion to deal decisively and immediately with conduct that threatens to disrupt proceedings. Without the power to punish flagrant misbehaviour in the courtroom, it would be increasingly difficult for judges to maintain order and to complete trials in a timely way. Even when it is not necessary to act immediately, it may be necessary to act decisively if the courts are not to be placed in a position where their authority can be flouted with impunity.

Council does not, of course, claim unrestricted powers for judges in dealing with contempt. This is a special jurisdiction which should only be exercised in special circumstances. Judges must not use contempt proceedings to protect their personal dignity, for example. Insults and other indignities should be dealt with in other ways unless the conduct is such that the proper administration of justice requires such treatment. A judge should also consider turning contempt proceedings over to a colleague when they can be severed from trial or when he or she has expressed an opinion that might reasonably be regarded as a prejudgment.

Reactions to the Working Paper were mixed. Amendments have now been made, particularly in light of an Ontario Court of Appeal decision reversing a conviction for contempt on the ground that the comments giving rise to the charge and alleged to have scandalized the court were protected by the guarantee of freedom of expression in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Council was also, at year-end, awaiting promised proposals by the Law Reform Commission of Canada with regard to contempt before pursuing its consideration of this issue.

5. JUDICIAL SALARIES AND BENEFITS

The year under review brought significant improvements in conditions for federally-appointed judges as Parliament acted on two pieces of legislation that furthered the fundamental principle of judicial independence. One (Bill C-41) amended the *Judges Act*, the *Federal Court Act* and the *Tax Court of Canada Act*, notably with respect to tenure and the retirement age for judges. Judicial salaries were adjusted under the other (Bill C-88).

Tenure

Bill C-41, given Royal Assent on June 30, 1987, has strengthened the security of tenure of judges of the Tax Court and county and district courts. Like the judges of superior courts (including the Federal Court and the Supreme Court), such judges can now be removed only by the Governor General acting on a joint address of the Senate and the House of Commons.

Previously, judges of the Tax Court and the county and district courts could be removed from the bench by the Governor in Council — in effect by Cabinet with the consent of the Governor General. In the case of Tax Court judges, an address of the Senate and the House of Commons was required, but county and district court judges could be removed on the recommendation of the Minister of Justice, without reference to Parliament.

The amendments extend judicial independence by removing the government of the day from the decision to remove a judge of these courts. As the 1986 Commission on Judges' Salaries and Benefits, in the report tabled in Parliament by the Minister of Justice on March 11, 1987, puts it:

> "The principle that the judiciary exercises its authority independently of the executive and the legislature is fundamental to our democratic system. The *Constitution Act, 1867* recognizes this principle by conferring on the Governor General, and not on the Governor in Council, the authority to appoint the judges of the provincial superior, district and county courts, as well as the authority to remove superior court judges, and then only following a joint address of the Senate and House of Commons."

These amendments extend welcome statutory protection to the tenure of district and county court judges and judges of the Tax Court.

Age of Retirement

Bill C-41 also set a uniform mandatory retirement age of 75 for all federally-appointed judges — something Council had recommended.

The age of retirement for judges of the Supreme Court of Canada and of the superior courts in the provinces was already 75, but judges of the Federal Court, the Tax Court of Canada and district and county courts were previously required to retire at age 70. Concerns had been expressed that this might offend the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantee of equality regardless of age.

Consequential amendments allow all federally-appointed judges (other than judges of the Supreme Court of Canada) to opt for supernumerary status and sit part time when they reach age 70 and have served 10 years on the bench or age 65 after 15 years. Both these options were previously available to judges of the superior courts and county and district courts. But judges of the Federal Court and the Tax Court could choose supernumerary status only after reaching the age of 65 and serving for 15 years on the bench.

Salaries and Benefits

Through a joint committee with the Canadian Judges Conference,* Council made representations to the Government in 1987-88 with respect to the *Report and Recommendations of the 1986 Commission on Judges' Salaries and Benefits*, which was tabled in Parliament by the Minister of Justice on March 11, 1987.

This is the fifth such report since 1974, when the practice was established of seeking the advice of independent bodies on the compensation of federally-appointed judges, in order to ensure an impartial assessment of the adequacy of judges' salaries and benefits. It is the second "Triennial Report" since provision was made in the *Judges Act* for appointment of a review commission every three years.

Adequate remuneration for judges is an important public policy for two reasons. Salaries and benefits must be high enough that first-rate lawyers are not discouraged by the prospect of a serious loss of income upon accepting appointment to the bench. In addition, judges must have enough financial security to be beyond any temptation — to be, indeed, beyond even a suspicion of temptation — to use their office for personal gain.

The 1986 Triennial Report showed that, after being restored to traditional levels by amendments to the *Judges Act* in 1975, judicial salaries had again fallen behind. At traditional levels, the salary of a superior court judge is roughly equivalent to the mid-point of the salary range of the most senior level of deputy minister. The Commission said it had independent knowledge of eminently qualified lawyers who had declined appointment to the bench because of the loss of income that would result.

By applying Statistics Canada's Industrial Composite Index to 1975 salaries, with caps of 6 per cent and 5 per cent respectively in 1983 and 1984, when the *Public Sector Compensation Restraint Act* was in force, the Commission found that the judges of superior courts in the provinces should be earning $127,700 a year in 1986. In fact they were earning $108,700.

* *Council wishes to recognize publicly the work of the co-chairmen, Chief Justice Nathan Nemetz for the Council and Mr. Justice Alan Philp for the Conference.*

Bill C-88 provides for the salary levels recommended by the Triennial Commission. But instead of giving them effect from April 1, 1986, as the Commission recommended, the Government phased them in over three years. The salary levels recommended by the Commission were reached on April 1, 1988. This is progress, but it still leaves real salaries below the 1975 level.

Future Adjustments

While independent triennial review has proved its worth, judicial salaries and benefits are still set in the political arena, by Parliament acting on a Government bill. Judges find themselves obliged to make representations on their own behalf, and this does not square well with the independence they must maintain from both the legislative and executive powers.

A complete separation is probably not possible, because of the responsibility the Government and Parliament have for public spending. But one refinement on the present system was presented by the first Triennial Commission, which reported in 1983. That is the "negative resolution" procedure followed in the State of New South Wales in Australia. There the salaries of judges are recommended by an independent Remuneration Tribunal, and its recommendations go into effect unless there is a specific objection by half the legislature within a fixed period of time. Thus, judicial remuneration would become a political issue only in the unlikely event that the independent tribunal's recommendations were clearly out of line.

The second Triennial Commission was not enthusiastic about this procedure. Council, however, shares the view of the Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference, which said in its submission to this Commission that "the New South Wales formula is so sensible and efficient that every effort should be made to adopt it in Canada."

APPENDICES

A. CANADIAN JUDICIAL COUNCIL MEMBERSHIP, 1987-88

The Right Honourable Brian Dickson, P.C.,
Chief Justice of Canada
Chairman

The Honourable Nathan T. Nemetz,
Chief Justice of British Columbia
Vice-Chairman

The Honourable Marcel Crête, Chief Justice of Quebec
Vice-Chairman (to March 11, 1988)

The Honourable Mary J. Batten,
Chief Justice of the Court of Queen's Bench for Saskatchewan

The Honourable Edward D. Bayda, Chief Justice of Saskatchewan

The Honourable Frank W. Callaghan,
Associate Chief Justice of the High Court of Ontario

The Honourable David H. Campbell,
Chief Judge of the County Courts of British Columbia

The Honourable Norman H. Carruthers,
Chief Justice of Prince Edward Island

The Honourable Donald H. Christie,
Associate Chief Judge of the Tax Court of Canada

The Honourable Lorne O. Clarke, Chief Justice of Nova Scotia

The Honourable Pierre Côté,
Senior Associate Chief Justice of the Superior Court of Quebec

The Honourable J.-Claude Couture,
Chief Judge of the Tax Court of Canada

The Honourable Mark M. de Weerdt,
Justice of the Supreme Court of the Northwest Territories
(to June, 1987)

The Honourable Charles Dubin,
Associate Chief Justice of Ontario (from July, 1987)

The Honourable Constance R. Glube,
Chief Justice of the Supreme Court of Nova Scotia,
Trial Division

The Honourable Alan B. Gold,
Chief Justice of the Superior Court of Quebec

The Honourable Noel H.A. Goodridge,
Chief Justice of Newfoundland

The Honourable Alvin C. Hamilton,
Associate Chief Justice, Family Division, of the
Court of Queen's Bench for Manitoba

The Honourable Benjamin Hewak,
Chief Justice of the Court of Queen's Bench for Manitoba

The Honourable T. Alex Hickman,
Chief Justice of the Trial Division of
the Supreme Court of Newfoundland

The Honourable William G C. Howland, Chief Justice of Ontario

The Honourable James A. Jerome,
Associate Chief Justice of the Federal Court of Canada

The Honourable J. Herb Laycraft, Chief Justice of Alberta

The Honourable Patrick J. LeSage,
Associate Chief Judge of the District Court of Ontario

The Honourable William D. Lyon,
Chief Judge of the District Court of Ontario

The Honourable Kenneth MacDonald,
Chief Justice of the Trial Division,
Supreme Court of Prince Edward Island

Notes: 1. Except that the Chairman and Vice-Chairmen are listed first, members are listed here in alphabetical order for easy reference.
2. The senior judges of the Supreme Courts of the Yukon and the Northwest Territories alternate on Council every two years.

The Honourable Bert J. MacKinnon,
Associate Chief Justice of Ontario (to June 19, 1987)

The Honourable H.C.B. Maddison,
Justice of the Supreme Court of the Yukon Territory
(from June, 1987)

The Honourable Allan McEachern,
Chief Justice of the Supreme Court of British Columbia

The Honourable Tevie H. Miller,
Associate Chief Justice of the Court of Queen's Bench of Alberta

The Honourable Alfred M. Monnin, Chief Justice of Manitoba

The Honourable W. Kenneth Moore,
Chief Justice of the Court of Queen's Bench of Alberta

The Honourable Ian H.M. Palmeter,
Chief Judge of the County Court of Nova Scotia

The Honourable William D. Parker,
Chief Justice of the High Court of Ontario

The Honourable Lawrence A. Poitras,
Associate Chief Justice of the Superior Court of Quebec

The Honourable Guy A. Richard,
Chief Justice of the Court of Queen's Bench of New Brunswick

The Honourable Richard J. Scott,
Senior Associate Chief Justice of the
Court of Queen's Bench for Manitoba

The Honourable Stuart G. Stratton,
Chief Justice of New Brunswick

The Honourable Arthur L. Thurlow,
Chief Justice of the Federal Court of Canada

B. MEMBERSHIP OF COMMITTEES, 1987-88

Executive Committee

Chief Justice Brian Dickson
Chairman
Chief Justice Edward D. Bayda
Chief Judge David H. Campbell
Chief Justice Marcel Crête (to March 11, 1988)
Chief Justice Constance R. Glube
Chief Justice Alan B. Gold
Chief Justice Benjamin Hewak
Chief Justice William G.C. Howland
Associate Chief Justice James Jerome (to October, 1987)
Chief Justice W. Kenneth Moore
Chief Justice Nathan T. Nemetz
Chief Justice Guy Richard
Chief Justice Stuart G. Stratton

Judicial Conduct Committee

Chief Justice Marcel Crête
Chairman (to March 11, 1988)
Chief Justice Guy Richard
Acting Chairman (from January, 1988)
Chief Justice Edward D. Bayda
Chief Judge David H. Campbell
Chief Justice Brian Dickson
Chief Justice Constance R. Glube
Chief Justice Alan B. Gold
Chief Justice Benjamin Hewak
Chief Justice William G.C. Howland
Associate Chief Justice James A. Jerome (to October, 1987)
Chief Justice W. Kenneth Moore
Chief Justice Nathan T. Nemetz
Chief Justice Stuart G. Stratton

Notes: 1. These lists show committee membership during the fiscal year covered by this report — April 1, 1987, to March 31, 1988.
2. Committee membership is established at Council's annual meetings, generally held in autumn.

Judicial Education Committee

Chief Justice Constance R. Glube
Chairman
Associate Chief Justice Frank W. Callaghan
Chief Judge David H. Campbell
Mr. Justice Mark M. de Weerdt (to June, 1987)
Associate Chief Justice Charles Dubin
Chief Justice Alan B. Gold
Associate Chief Justice Alvin C. Hamilton
Chief Judge William D. Lyon
Chief Justice Kenneth MacDonald
Associate Chief Justice Tevie H. Miller
Chief Judge Ian H.N. Palmeter
Chief Justice Stuart G. Stratton (to October, 1987)

Salaries, Annuities and Benefits Committee

Chief Justice Nathan Nemetz
Chairman
Chief Judge David H. Campbell
Chief Justice T. Alex Hickman
Associate Chief Justice James A. Jerome (to October, 1987)
Chief Judge William D. Lyon
Chief Justice W. Kenneth Moore
Chief Justice William D. Parker
Associate Chief Justice Lawrence A. Poitras

Finance Committee

Chief Justice William G.C. Howland
Chairman
Chief Judge J.-Claude Couture
Chief Justice T. Alex Hickman
Chief Justice J. Herb Laycraft (to October, 1987)
Associate Chief Justice Lawrence A. Poitras
Chief Justice Guy A. Richard

Administration of Justice Committee

Chief Justice Lorne O. Clarke
Chairman (from October, 1987)
Chief Justice Allan McEachern
Chairman (to October, 1987)
Chief Justice Mary J. Batten
Chief Justice Edward D. Bayda
Chief Justice Norman H. Carruthers
Chief Judge J.-Claude Couture (to October, 1987)
Chief Justice Marcel Crête (to October, 1987)
Chief Justice Noel H.A. Goodridge
Chief Justice Benjamin Hewak
Associate Chief Justice James A. Jerome
Associate Chief Judge Patrick J. LeSage
Chief Justice Alfred M. Monnin
Chief Justice William D. Parker (to October, 1987)

Research Committee

Chief Justice Arthur L. Thurlow
Chairman
Associate Chief Judge Donald H. Christie
Senior Associate Chief Justice Pierre Côté
Chief Justice J. Herb Laycraft
Associate Chief Judge Patrick J. LeSage (to October, 1987)
Mr. Justice H.C.B. Maddison
Associate Chief Justice Bert J. MacKinnon (to June 19, 1987)
Chief Judge Ian H.M. Palmeter (to October, 1987)
Associate Chief Justice Richard J. Scott

Appeal Courts Committee

Chief Justice Stuart G. Stratton
Chairman (from October, 1987)
Chief Justice J. Herb Laycraft
Chairman (to October, 1987)
Chief Justice Edward D. Bayda
Chief Justice Norman H. Carruthers
Chief Justice Lorne O. Clarke
Chief Justice Marcel Crête (to March 11, 1988)
Associate Chief Justice Charles Dubin
Chief Justice Noel H.A. Goodridge
Chief Justice William G.C. Howland
Associate Chief Justice Bert J. MacKinnon (to June 19, 1987)
Chief Justice Alfred M. Monnin
Chief Justice Nathan T. Nemetz
Chief Justice Stuart G. Stratton
Chief Justice Arthur L. Thurlow

Trial Courts Committee

Chief Justice Guy A. Richard
Chairman (from October, 1987)
Chief Justice W. Kenneth Moore
Chairman (to October, 1987)
Chief Justice Mary J. Batten
Associate Chief Justice Frank W. Callaghan
Chief Judge David H. Campbell
Associate Chief Judge Donald H. Christie
Senior Associate Chief Justice Pierre Côté
Chief Judge J.-Claude Couture
Mr. Justice Mark M. de Weerdt (to June, 1987)
Chief Justice Constance R. Glube
Chief Justice Alan B. Gold
Associate Chief Justice Alvin C. Hamilton
Chief Justice Benjamin Hewak
Chief Justice T. Alex Hickman
Associate Chief Justice James A. Jerome
Associate Chief Judge Patrick J. LeSage
Chief Judge William D. Lyon
Chief Justice Kenneth MacDonald
Mr. Justice H.C.B. Maddison
Chief Justice Allan McEachern
Associate Chief Justice Tevie H. Miller
Chief Judge Ian H.M. Palmeter
Chief Justice William D. Parker
Associate Chief Justice Lawrence A. Poitras
Associate Chief Justice Richard J. Scott

Judges Computer Advisory Committee

Mr. Justice K. Peter Richard
Chairman
Mr. Justice John C. Bouck
Mr. Justice A. Derek Guthrie
Judge J. Drew Hudson
Madam Justice Ellen I. Picard
Chief Justice Guy A. Richard

C. COUNTY AND DISTRICT COURT JUDGES SEMINAR, 1987

Fifty-four judges from all three courts concerned participated in the County and District Court Judges Seminar in July, 1987, in Vancouver. The program was as follows:

Topic	Discussion Leaders
Charter I: Legal Rights	Judge F.A. Cacchione County Court of Nova Scotia
	Judge C.C. Misener District Court of Ontario
Charter II: Remedies and Section 1	Judge D.L. McWilliam District Court of Ontario
	Judge J.C. Scime District Court of Ontario
Computers and Law for Judges	Dr. Martin Felsky Director, Research and Information Technology, Canadian Law Information Council
The Conduct of a Civil Trial	Judge K.M. Gibson District Court of Ontario
Criminal Trials: Some Problems	Associate Chief Judge P.J. LeSage District Court of Ontario
	Judge D.T. Wetmore County Courts of British Columbia
Evidence and Criminal Law	Professor R.J. Delisle Faculty of Law, Queen's University
	Judge H.R. Locke District Court of Ontario

Torts: Recent Developments in the Law	Professor W.H. Charles Faculty of Law, Dalhousie University
"Was I Right?" (Civil)	Judge J.C. Cowan County Courts of British Columbia
	Judge D.F. Mossop District Court of Ontario
"Was I Right?" (Criminal)	Judge S.J. MacDonald County Court of Nova Scotia
	Judge J.P. McMahon District Court of Ontario

D. SUPERIOR COURT JUDGES SEMINAR, 1987

Seventy judges from 16 courts across Canada participated in the Superior Court Judges Seminar in August, 1987, in Vancouver. The program was as follows:

Topic	Discussion Leaders
Administrative Law	Mr. Justice Horace Krever, Court of Appeal of Ontario
	Madam Justice Barbara Reed, Federal Court of Canada
Charter I: Remedies and Section 1	Professor Donna Greschner Faculty of Law, University of Saskatchewan
	Mr. Justice R.P. Kerans Court of Appeal of Alberta
Charter II: Legal Rights and Equality Rights	Madam Justice Alice Desjardins Federal Court of Canada
	Madam Justice B.M. McLachlin Supreme Court of British Columbia
Contract Law	Professor D.H. Clark Faculty of Law, University of Saskatchewan
Criminal Jury Trials: Some Problems	Madam Justice Claire Barrette-Joncas Superior Court of Quebec
	Mr. Justice J.W. McClung Court of Appeal of Alberta
	Mr. Justice R.M. Paris Supreme Court of British Columbia

Evidence	Professor Louise Arbour Osgoode Hall Law School, York University
	Mr. Justice C.F. Tallis Court of Appeal for Saskatchewan
Family Law I: The *Divorce Act, 1985*	Mr. Justice R.J. Carr Family Division Court of Queen's Bench for Manitoba
Family Law II: Considerations when Awarding Maintenance	Mr. Justice P. deC. Cory Court of Appeal of Ontario
	Madam Justice J.B. Veit Court of Queen's Bench of Alberta
	Madam Justice Dionysia Zerbisias Superior Court of Quebec
Torts and Damages	Mr. Justice André Brossard Superior Court of Quebec
	Professor W. H. Charles Faculty of Law, Dalhousie University
"Was I Right?"	Mr. Justice P.A. Michaud Superior Court of Quebec
	Mr. Justice W.T. Oppal Supreme Court of British Columbia

E. RESOURCES, 1987-88

Council is served by an executive secretary and two support staff. This represented an increase of one in the support staff from previous years — the first increase in personnel since Council was created in 1971.

Spending for the fiscal year from April 1, 1987, to March 31, 1988, is set out in Table 3.

Table 3. 1987-88 Budget of the Canadian Judicial Council

	Main estimates	Expenditures
Salaries and benefits	$148,000	$120,132.62
Transportation and communications	45,000	41,661.63
Information	3,000	1,778.53
Professional and special services	85,000	77,651.12
Rentals	24,000	24,604.35
Purchase, repair and upkeep	1,000	2,755.17
Utilities, materials and supplies	20,000	10,998.87
Construction and acquisition of machinery and equipment	51,000	50,076.00
Other	3,000	2,257.44
TOTAL	$380,000	$331,915.73

CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

RAPPORT ANNUEL

1er avril 1987 - 31 mars 1988

CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

© Conseil canadien de la magistrature 1988

Numéro de catalogue JU10-1988

ISBN 0-662-56280-1

Conseil canadien de la magistrature
Ottawa (Ontario)
K1A 0W8

(613) 998-5182

TABLE DES MATIÈRES

Préface V

Nécrologie VI

1. Conseil canadien de la magistrature 1

2. Formation des juges 3
Colloques du Conseil 3
Autres conférences et colloques 4
Colloque à l'intention des nouveaux juges 4
Calendrier des événements juridiques 4
Guide d'évaluation des programmes 4
Comité consultatif sur l'utilisation de l'informatique par les juges 5
Programme national de bourses universitaires à l'intention des juges 5
Formation linguistique 6
Centre canadien de la magistrature 6

3. Plaintes 9
Situation, exercice 1987-1988 9
Nature des plaintes 12

4. Sujets de discussion 13
La télévision dans la salle d'audience 13
Rapport sur la Commission canadienne de la détermination de la peine 14
Juges de la citoyenneté 15
Interchangeabilité des juges 15
Comparution devant les comités parlementaires 16
Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario 16
Modification à la *Loi sur la Cour fédérale* 16
Outrage au tribunal 17

5. Traitements et avantages sociaux des juges 19
Durée de la fonction 19
Âge de la retraite 19
Traitements et avantages sociaux 20
Rajustements futurs 21

Annexes
A. Composition du Conseil canadien de la magistrature, 1987-1988 24
B. Composition des comités, 1987-1988 27
C. Colloque des juges des cours de comtés et de districts, 1987 32
D. Colloque des juges des cours supérieures, 1987 34
E. Ressources, 1987-1988 36

PRÉFACE

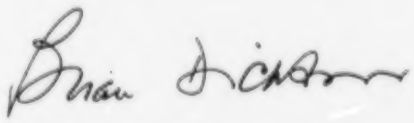
C'est la première fois que le rapport annuel du Conseil canadien de la magistrature est livré au public canadien. Auparavant, les présidents du Conseil adressaient chaque année à tous les juges nommés par le gouvernement fédéral une lettre retraçant les activités du Conseil pendant l'année précédente.

Le conseil estime qu'il est temps de faire connaître ses activités au grand public.

Nous sommes conscients des attentes grandissantes des citoyens pour plus de transparence dans tout ce qui a trait aux institutions publiques. Les Canadiens et les Canadiennes ont le droit de savoir comment ces institutions s'acquittent de leur mission. Avec l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les tribunaux retiennent davantage l'attention du public depuis quelques années.

Pendant l'exercice 1987-1988, qui fait l'objet du présent rapport annuel, le Conseil a publié une brochure destinée à donner un aperçu de son mandat et de l'étendue de son programme.

Nous espérons que les rapports annuels du Conseil mettront davantage en lumière les difficultés que doivent affronter les juges et qu'ils contribueront ainsi à faire mieux connaître la magistrature canadienne auprès du public.



Brian Dickson, C.P., J.C.C.
Président
Conseil canadien de
la magistrature

Nécrologie

Pendant l'exercice 1987-1988, le Conseil a déploré la perte de deux importants collaborateurs.

À Toronto, le 19 juin 1987, l'honorable Bert MacKinnon, juge en chef adjoint de l'Ontario, est décédé, trois jours avant son soixante-sixième anniversaire. Il était devenu membre du Conseil à sa nomination au poste de juge en chef adjoint en 1978. Il a été successivement président du Comité d'administration de la justice et président du Comité de recherches.

À Montréal, le 11 mars 1988, l'honorable Marcel Crête, juge en chef du Québec, est décédé à l'âge de soixante-douze ans. Il était devenu membre du Conseil à sa nomination au poste de juge en chef en 1980. Depuis 1985, il a été vice-président puis président du Comité de déontologie judiciaire.

Avec leur disparition, le Conseil perd deux estimés collègues et amis.

1. CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

Membres du Conseil, réunion annuelle de 1987

Le Conseil canadien de la magistrature a été créé par le Parlement en 1971. Il a pour mission de « favoriser l'efficacité et l'uniformité dans l'administration de la justice devant les cours supérieures, les cours de comté et la Cour canadienne de l'impôt » (par. 39(2) de la *Loi sur les juges*).

Présidé par le Juge en chef du Canada, le Conseil regroupe les juges en chef, les juges en chef associés et les juges en chef adjoints de toutes les cours dont les juges sont nommés par le gouvernement fédéral. (Les juges aînés de la Cour suprême du territoire du Yukon et de la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest sont membres du Conseil, siégeant alternativement au Conseil, pour un mandat de deux ans.) La liste complète des membres du Conseil figure à l'annexe A.

Les activités du Conseil sont réparties en quatre grandes catégories. Le Conseil prend les mesures nécessaires pour assurer le perfectionnement des juges (chapitre 2); il fait enquête sur la conduite de juges ayant fait l'objet d'une plainte (chapitre 3); et il constitue un centre d'échanges permettant le développement d'un consensus sur les questions intéressant les juges (chapitre 4). Enfin, le Conseil, au nom des juges, soumet au gouvernement des représentations au sujet des traitements et des prestations (chapitre 5).

Le Conseil se réunit en séance plénière deux fois par an, au printemps et à l'automne. Toutefois, il confie une grande partie de ses travaux à des comités permanents qui se réunissent au besoin pendant l'année. La liste des comités et leur composition figurent à l'annexe B. Un nouveau comité appelé Comité consultatif sur l'utilisation de l'informatique par les juges a été créé durant l'exercice 1987-1988 (chapitre 2).

Les renseignements relatifs au budget et à la dotation apparaissent à l'annexe E.

2. FORMATION DES JUGES

Dans tous les domaines, les changements et l'explosion de l'information posent un défi à qui veut se tenir informé. Comme les autres Canadiens, les juges doivent avoir la possibilité de se perfectionner, et l'une des tâches du Conseil aux termes du paragraphe 39(2.1) de la *Loi sur les juges* est « d'organiser des séminaires d'éducation pour les juges ».

En outre, le Conseil dresse la liste des réunions, conférences et colloques auxquels les juges nommés par le gouvernement fédéral auront le droit d'assister pour obtenir ensuite le remboursement de leurs dépenses en vertu du paragraphe 22(1) de la *Loi*. Ces réunions s'ajoutent à celles auxquelles les juges sont tenus d'assister en vertu de la loi (principalement les réunions annuelles de tous les juges de certaines juridictions) et aux réunions, conférences et colloques, en nombre plus restreint, auxquels les juges d'une cour peuvent être autorisés à participer par leur juge en chef en vertu des paragraphes 22(2) et (3).

Les propres programmes de formation du Conseil sont organisés par le Comité de la formation des juges, avec le concours d'un conseiller des milieux universitaires. Ce Comité fait également des recommandations au sujet des réunions, conférences et colloques qui seront désignés en vertu du paragraphe 22(1).

Colloques du Conseil

Le Conseil parraine deux colloques chaque été. L'un est organisé à l'intention des juges des cours supérieures, l'autre vise les juges des cours de comtés et de districts. Ces séances d'une durée de quatre à cinq jours, permettent aux juges des différentes parties du pays de mettre en commun leurs connaissances et de bénéficier de l'apport des chercheurs et autres invités participant à la discussion.

Soixante-dix juges ont assisté au colloque des juges des cours supérieures qui s'est tenu à Vancouver en août 1987, alors que le colloque des juges des cours de comtés et de districts, qui a eu lieu en juillet 1987 dans la même ville, a réuni cinquante-quatre juges. (Ne sont pas inclus dans ce total les juges qui ont agi à titre d'animateurs ou de présidents de séances.) Des détails sur les programmes sont fournis aux annexes C et D.

Les colloques tenus en 1987 ont suivi la formule heureuse élaborée pour le premier colloque des juges des cours supérieures en 1972 et pour le premier colloque des juges des cours de comtés et de districts en 1973. Les animateurs rédigent des mémoires qui sont distribués à l'avance pour que les participants puissent travailler en sous-groupes de discussion.

Conformément à l'usage, des juges étrangers ont été invités en 1987 à participer à chacun des colloques en vue de permettre l'examen des questions dans une perspective plus vaste. Le juge James Robinson de la *District Court of the Fifth Judicial Circuit* de l'Illinois et le juge Patrick Medd de la *Crown Court of England* ont assisté au colloque des juges des cours de comtés et de districts. Le juge Gordon Samuels de la *High Court of Justice* de la Nouvelle-Galles du Sud (Australie) et le juge en chef Patricia Wald de la *Court of Appeals* du district de Columbia ont participé aux travaux du colloque des juges des cours supérieures. Le Conseil les remercie d'avoir contribué au succès des colloques tenus en 1987.

Comme le veut la tradition, la Cour suprême du Canada était représentée par le juge Bertha Wilson au colloque des juges des cours supérieures tenu en 1987.

Autres conférences et colloques

Outre les colloques organisés par le Conseil, décrits ci-dessus, les juges ont été autorisés en application du paragraphe 22(1) de la *Loi sur les juges* à participer à cinq événements en 1987-1988. En voici la liste :

- La Conférence des théoriciens et des praticiens du droit, parrainée par la section canadienne de l'Association internationale de philosophie du droit et de philosophie sociale en mai 1987.
- Le Colloque sur la rédaction des jugements, parrainé par l'Institut canadien de l'administration de la justice en juillet 1987.
- Les *Cambridge Lectures*, parrainées par l'Institut canadien d'études juridiques supérieures en juillet 1987.
- Le *Canadian-American Legal Exchange*, parrainé par l'*American College of Trial Lawyers*, le juge en chef des États-Unis et le juge en chef du Canada, en août et en octobre 1987.
- Le colloque à l'intention des nouveaux juges, parrainé par l'Institut canadien de l'administration de la justice en mars 1988.

Colloque à l'intention des nouveaux juges

Ce colloque mérite d'être décrit davantage car il s'agit d'une initiative du Conseil. Il est organisé par l'Institut canadien de l'administration de la justice au nom du Conseil.

À l'audience, juges et avocats ne sont séparés que par quelques mètres. Lorsque l'avocat devient juge, toutefois, il constate que la distance est beaucoup plus importante qu'il n'y paraît. L'avocat plaide pour l'une des parties avec toute la vigueur que les faits et la loi lui permettent. Le juge, lui, doit examiner avec un esprit ouvert les arguments des deux parties.

Pour aider les nouveaux juges à effectuer avec succès la transition, un colloque de quatre jours se tient chaque printemps. La direction des séances de travail est confiée à des juges chevronnés dans des domaines tels que la conduite d'un procès criminel, les poursuites civiles, les directives au jury, la rédaction des jugements et la détermination de la peine.

Calendrier des événements juridiques

Depuis 1986, le secrétariat du Conseil établit un calendrier des colloques et des conférences susceptibles d'intéresser les juges, les avocats, les professeurs et les chercheurs ainsi que les autres personnes concernées par les questions juridiques. Le calendrier a été conçu pour aider les organismes à prévenir les conflits d'horaire, ou à mieux faire coïncider les divers événements, lorsqu'ils établissent leurs programmes.

Le calendrier est distribué trois fois par année (octobre, mars et juillet) à environ quatre-vingt personnes et organismes — facultés de droit, juges en chef des cours provinciales, associations professionnelles, etc. De plus, le calendrier est mis à jour chaque mois par le service d'information automatisé fourni au Conseil par l'Association du Barreau canadien grâce à LEXIBAR, son réseau informatique national.

Guide d'évaluation des programmes

Pendant l'exercice 1987-1988, un sous-comité du Comité de la formation des juges a élaboré un guide d'évaluation des programmes qui sera présenté à la première réunion du Conseil pendant l'exercice 1988-1989.

Le guide est destiné aux organismes qui désirent que leurs réunions, conférences ou colloques soient désignés aux termes du paragraphe 22(1) de la *Loi sur les juges*. On leur demande, par exemple, d'indiquer quel intérêt particulier revêtent leurs programmes pour les juges, quels sont les rapports entre le droit et toute autre discipline influant substantiellement sur le programme, quelles raisons d'ordre pratique rendent nécessaire la présence de juges et quels rapports d'évaluation seront offerts à la conclusion du programme.

Comité consultatif sur l'utilisation de l'informatique par les juges

L'informatique n'a pas ignoré le système judiciaire. De plus en plus d'informations juridiques, auparavant disponibles seulement dans les livres, sont versées maintenant dans des banques de données. Avec le temps, les juges et leur personnel utilisent davantage les programmes de traitement de texte.

Pour aider les juges et leur personnel à bien exploiter leurs ordinateurs, le Conseil, pendant l'exercice 1987-1988, a créé, à l'intention de ceux qui utilisent un ordinateur à l'heure actuelle ou ceux qui voudraient le faire à l'avenir, un comité appelé Comité consultatif sur l'utilisation de l'informatique par les juges.

Les membres du Comité utilisent eux-mêmes un ordinateur. Le Comité s'est également assuré la collaboration d'experts reconnus en la personne de M. Martin Felsky (directeur de la recherche et de l'informatique, Conseil canadien de la documentation juridique*) et du professeur Robert Franson (directeur, projet droit et informatique, faculté de droit, université de la Colombie-Britannique).

Le Comité a pour mission :

- d'effectuer des recherches sur l'utilisation de l'informatique par les juges et les membres de leur personnel;
- d'encourager l'utilisation de l'informatique par les juges;
- de constituer un centre d'échange d'informations pour les juges intéressés;
- d'encourager l'utilisation de progiciels et de logiciels compatibles pour faciliter les transferts d'informations;
- de voir à ce que les intérêts des juges soient pris en considération dans l'élaboration de tout programme d'informatisation judiciaire au pays.

À la fin de l'année visée par le présent rapport, le Comité a fait parvenir un questionnaire à tous les juges nommés par le gouvernement fédéral afin de faire le point. Selon les réponses obtenues, on pourrait envisager la création d'un groupe d'utilisateurs en vue d'un échange d'idées.

Programme national de bourses universitaires à l'intention des juges

Le Conseil tient beaucoup à augmenter les possibilités de formation des juges, et des propositions en vue de l'instauration d'un

**Depuis la fin de l'exercice, M. Felsky est devenu coordonnateur de la recherche documentaire pour le cabinet McCarthy and McCarthy. Il continue de collaborer aux travaux du Comité. Mme Catherine Parker, la nouvelle directrice de la recherche et de l'informatique du Conseil canadien de la documentation juridique, s'est jointe au groupe d'experts qui travaillent avec le Comité.*

programme national de bourses universitaires à l'intention des juges ont été élaborées par le Conseil (représenté par le juge en chef Kenneth Moore) et l'Association canadienne des doyens des facultés de droit (représentée par le doyen William Neilson de l'université de Victoria).

Le juge choisi dans le cadre de ce programme serait accueilli pendant six mois dans une faculté de droit canadienne pour se consacrer à l'étude, à l'enseignement et à la recherche. Les conditions de chaque bourse seraient adaptées aux intérêts et à l'expérience du juge ainsi qu'aux programmes et aux besoins de la faculté de droit concernée. Ce programme permettrait aux universités de mettre à profit l'expérience pratique de juges chevronnés. En retour, ceux-ci pourraient parfaire leurs connaissances dans des domaines spécialisés du droit et explorer de nouveaux champs d'études.

Comme des congés de cette durée ne peuvent être accordés que par le gouverneur en conseil, ce programme a été soumis à l'approbation du ministre de la Justice. À la fin de l'année, le Conseil attendait la réponse du ministre.

Formation linguistique

Il incombe au Commissaire à la magistrature fédérale de fournir des cours de formation linguistique dans la deuxième langue officielle aux juges nommés par le gouvernement fédéral. Cependant, il est tout naturel que le Conseil s'intéresse particulièrement à cette question en raison des pressions de plus en plus nombreuses exercées sur les tribunaux en vue d'obtenir des débats dans les deux langues officielles du Canada. Pendant l'exercice 1987-1988, un sous-comité du Comité de la formation des juges a approuvé une réorganisation de ce programme.

Le principal changement est la création d'un « programme intensif » dans le cadre duquel les juges qui se révèlent de bons candidats, d'après les tests d'aptitude, peuvent s'inscrire à des stages d'immersion d'une durée de trois à quatre mois pendant lesquels ils suivent des cours de langues chaque jour et vivent dans une famille qui emploie « l'autre » langue à la maison. On s'attend à ce que les étudiants avancés soient prêts à conduire les débats dans leur langue seconde après un ou deux stages. Pour les débutants, quatre stages ou davantage peuvent être nécessaires.

Le Commissaire à la magistrature fédérale continue d'offrir le programme actuel qui comporte deux stages d'immersion par année, d'une durée de deux semaines, avec des cours privés ou de groupe entre les stages. Dans le cadre de ce programme, de huit à neuf années peuvent s'écouler avant qu'un juge qui ne connaît pas l'autre langue officielle soit prêt à conduire les débats dans cette langue.

Centre canadien de la magistrature

À long terme, le développement le plus important en 1987-1988 a été la création du Centre canadien de la magistrature qui devient un secrétariat national permanent pour les programmes de formation des juges.

Au Canada, la formation des juges est assurée par un ensemble de mesures disparates comme l'a fait remarquer le juge en chef William G.C. Howland dans le rapport qu'il a rédigé pour le Conseil en 1982. Outre les programmes conçus par le Conseil à l'intention des juges nommés par le gouvernement fédéral, des programmes distincts sont offerts dans les cours provinciales, en plus de ceux qui sont donnés par certains organismes dont l'Association canadienne des juges des cours provinciales, l'Institut canadien de l'administration de la justice et l'Institut canadien d'études juridiques supérieures.

Financé conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux, le nouveau centre est un organisme indépendant qui a pour mission de concevoir et de coordonner les services de formation destinés tant aux juges nommés par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux. Il deviendra un centre de documentation chargé de la constitution d'un fonds documentaire et de la distribution des documents relatifs à la formation des juges.

Pendant un certain nombre d'années, le Conseil a participé aux travaux préparatoires, et il était représenté au sein du conseil d'administration du centre par le juge en chef Constance Glube, présidente du Comité de la formation des juges*.

**Depuis la fin de l'année visée par le présent rapport, le conseil d'administration du centre a été remplacé par un conseil des gouverneurs. Le Conseil y est représenté par le juge en chef William G.C. Howland.*

3. PLAINTES

La responsabilité la plus lourde du Conseil est peut-être celle de statuer sur les plaintes faites contre les juges nommés par le gouvernement fédéral à qui l'on reproche soit un manquement grave à l'honneur ou à la dignité, soit leur inaptitude à remplir leurs fonctions. L'inamovibilité garantit l'indépendance judiciaire. Les juges doivent être indépendants, inamovibles et relativement à l'abri de toute surveillance ou de tout contrôle exercé subjectivement si l'on veut qu'il tranche les litiges courageusement et de façon impartiale. Plus il est facile de révoquer ou de blâmer le juge, plus il pourrait être tenté de se plier dans sa décision à ce qu'il croit être le dessein des autorités ou du public.

En revanche, l'inamovibilité ne doit pas protéger les juges dont les décisions sont perverties par les préventions, l'appât du gain ou d'autres considérations personnelles. Il existe une procédure de révocation des juges fédéraux. Sous le régime de la *Loi sur les juges* et de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les juges peuvent être révoqués par le Gouverneur général à la demande du Sénat et de la Chambre des communes.

Conformément aux dispositions de la partie II de la *Loi sur les juges*, il incombe au Conseil de mener des enquêtes sur les plaintes visant les juges nommés par le gouvernement fédéral et, au besoin, d'adresser des recommandations au ministre de la Justice. Le Conseil doit tenir une enquête lorsque le Ministre de la Justice ou le Procureur général d'une province le lui demande. Il peut en outre mener une enquête sur une plainte faite par un simple citoyen.

La plupart des tâches du Conseil dans ce domaine sont confiées au Comité de déontologie judiciaire et à son président. La décision de tenir une enquête officielle ne peut être prise que par le Conseil en réunion plénière. Il en va de même pour la recommandation de révocation. Cependant, le président procède, parfois en consultation avec le Comité, à un examen préliminaire des dossiers de plaintes afin de décider si une enquête officielle doit être tenue.

Situation, exercice 1987-1988

Comme il ressort du tableau 1, quarante-sept nouvelles plaintes ont été déposées pendant l'exercice 1987-1988*. Douze dossiers étaient ouverts au début de l'année, ce qui porte le nombre total de dossiers à 59. Aucun de ces dossiers n'a été ouvert à la demande du Ministre de la Justice ni d'un procureur général provincial; ils ont tous pour origine des plaintes de particuliers.

Tableau 1. Plaintes sur la conduite de juges

	Plaintes reçues	Dossiers déjà ouverts au début de l'année	Nombre total de dossiers	Dossiers classés	Dossiers reportés à l'année prochaine
1986-87	44	18	62	50	12
1987-88	47	12	59	52	7

**Dans le présent rapport, le mot « plainte » est synonyme du terme « incident ». Lorsque plus d'une personne se plaint des actes ou des paroles d'un juge, ce qui arrive souvent, toutes les communications sont réunies dans un seul dossier de plaintes.*

Tableau 2. Dossiers de plaintes classés, 1987-1988			
	Par le Comité de déontologie judiciaire	Par le président du Comité	Total
Après réponse du juge	4	18	22
Sans réponse du juge	2	28	30
Total	6	46	52

Cinquante-deux dossiers ont été classés. Le tableau 2 indique comment ils ont été traités. Plus de la moitié (28) ont pu être classés, pour des raisons qui apparaîtront clairement ci-dessous, après examen par le président du Comité de déontologie judiciaire et sans qu'il soit nécessaire de demander au juge concerné de fournir une réponse. Deux autres dossiers ont été fermés après étude par les membres du Comité sans réponse du juge intéressé. Les juges qui ont fait l'objet d'une plainte ont été priés de présenter une réponse dans vingt-deux cas. Dix-huit de ces dossiers ont été classés après examen de la réponse par le président et, dans quatre cas, après étude par le Comité en réunion plénière.

Le Comité de déontologie judiciaire n'a pas jugé utile de soumettre aucune plainte à la réunion plénière du Conseil en vue de décider s'il y avait lieu d'établir un comité d'enquête. Cela ne devrait pas surprendre. Loin de confirmer l'infaillibilité des juges canadiens, cette attitude reflète la gravité de la décision de tenir une enquête officielle.

Le Conseil a pour politique de ne pas divulguer tous les détails concernant une plainte. Le plaignant est informé de la décision, bien sûr, de même que le juge si on l'avait prié de répondre à la plainte. Si la révocation d'un juge est recommandée, les constatations et les conclusions du Conseil deviennent publiques lorsqu'elles sont déposées au Parlement par le Ministre de la Justice à titre de fondement de l'adresse présentée au Gouverneur général. En toute autre circonstance, la publicité aurait pour seul effet de ternir la réputation du juge sans pour autant bénéficier à qui que ce soit.

Cependant, une étude des plaintes examinées par le Comité en séance plénière, sans identification des parties, peut contribuer à mieux faire comprendre quel comportement est exigé des juges et à illustrer certains malentendus sur la mission du Conseil.

1. Statuant sur la peine, après que le verdict eut été rendu, un juge a fait à l'audience des remarques sur le témoignage et les qualifications des témoins experts qui avaient été entendus et sur le travail de l'avocat. Le Conseil a entendu l'avocat représentant le barreau provincial de même que l'un des témoins experts. Le témoin a fait valoir que les remarques du juge laissaient planer de graves doutes sur sa crédibilité et sur sa compétence. Le Comité a conclu que le comportement du juge ne constituait pas une inconduite justifiant la tenue d'une enquête officielle en application de la *Loi*. Cependant, il a jugé déplacées et peu judicieuses les observations du juge, et cette conclusion a été communiquée au juge concerné de même qu'aux plaignants.

2. Un député s'est plaint que certains juges nommés par le gouvernement fédéral avaient exercé des « pressions indues sur le Parlement » en souscrivant publiquement aux propositions de réforme du *Code criminel* formulées par la Commission de réforme du droit du Canada. Le Conseil a pris officiellement position sur cette question : les membres de la magistrature devraient éviter de participer à des débats politiques controversés sauf s'il s'agit de questions concernant directement le fonctionnement des cours. Cependant, le rapport de la Commission de réforme ne faisait pas l'objet d'un débat partisan. Le Ministre de la Justice avait déclaré qu'il n'était pas certain que le législateur fasse siennes les propositions de la Commission. Le Comité a donc estimé que les juges n'avaient pas dans ce cas exercé de « pressions » indues sur le Parlement.

3. À l'issue d'un procès civil qui avait fait couler beaucoup d'encre, l'avocat de la défense s'était plaint de la conduite du juge. L'affaire a été portée en appel, et un nouveau procès a été ordonné. Toutefois, la Cour d'appel n'a pas jugé que le comportement du juge envers l'avocat était injustifiable ni qu'il créait une apparence de procès inéquitable. Le Comité a exprimé l'avis que la question avait été vidée par la Cour d'appel et qu'il n'y avait pas inconduite justifiant la tenue d'une enquête officielle par le Conseil.

4. Cette plainte provenait d'un plaideur déçu par le résultat de certains jugements. Comme aucun des faits reprochés ne pouvait raisonnablement être interprété comme un écart de conduite du juge, le dossier aurait normalement été classé par le président du Comité. Cependant, il a été examiné par le Comité en raison des termes virulents employés par une personnalité publique dans une lettre adressée au Conseil à l'appui de la plainte. Le Comité n'a pas jugé utile de mener une enquête officielle.

5. Des plaintes ont été portées par un justiciable contre le juge de première instance et, par la suite, contre deux juges de la Cour d'appel qui ont entendu son divorce et la procédure de garde. Aucun des faits du dossier ne permettait de conclure à un écart de conduite du juge de première instance. En ce qui concerne le comportement des juges de la Cour d'appel, le Comité n'a pas souscrit à l'opinion voulant que l'emploi par le juge de l'expression familière anglaise « bring home the bacon » pour remplacer le terme « breadwinning » pouvait être interprété comme une insulte dirigée contre les Juifs. Il a jugé que l'admission en preuve d'un affidavit n'était pas répréhensible, puisque cette pratique est courante dans les litiges matrimoniaux. Les juges ne commettent pas un manquement à l'honneur ou à la dignité au sens de la *Loi sur les juges* s'ils suivent une pratique établie dans les tribunaux canadiens. Il n'y avait nulle trace d'une requête d'ajournement que le juge aurait rejetée. Enfin, un bref contact social avec le plaignant quelque temps avant la tenue de l'appel ne justifiait pas que le juge soit déclaré inhabile à remplir ses fonctions dans cette affaire.

6. Cette plainte visait les avocats qui avaient représenté le plaignant pendant de nombreuses années dans des actions exercées en vue d'obtenir un divorce et une ordonnance alimentaire. Le Conseil n'a, bien sûr, aucune compétence en ce qui concerne les avocats. Les plaintes doivent être adressées au barreau de la province concernée. L'examen des motifs écrits du jugement fournis par le Comité au plaignant, qui soutenait qu'il n'y en avait pas, n'a pas permis de confirmer que le juge n'avait pas pris connaissance des documents produits.

Nature des plaintes

De par leur nature, les plaintes susmentionnées et les autres plaintes qui ont été reçues par le Conseil montrent qu'on se méprend fort souvent sur les raisons qui rendent un juge inapte à remplir ses fonctions. Bon nombre des plaignants s'indignent tout simplement de ce que le juge a rendu la « mauvaise » décision ou qu'il y est parvenu de la « mauvaise » façon, ce qualificatif étant le seul qui convienne aux yeux du plaignant. Dans ces cas, le remède est l'appel devant un tribunal supérieur. Souvent, un appel a déjà été interjeté, et la plainte déposée auprès du Conseil sert de deuxième voie de recours. Le Conseil n'est pas une cour d'appel, et les plaintes de cette nature peuvent souvent être classées sans autre forme d'enquête.

Il convient de noter que le bloc le plus important des plaintes porte sur les procédures relatives au divorce, à la garde et à la pension alimentaire. Ces questions soulèvent les passions, et les plaideurs déçus sont peut-être particulièrement enclins à tenir l'issue pour suspecte. Ces plaintes représentent 33% de tous les dossiers classés en 1987-1988.

La deuxième méprise consiste à croire que le juge qui a fait un faux pas est toujours sans excuse. La plaisanterie qui pour certains est un reproche, le mot malheureux qu'on ne peut rétracter... personne n'est à l'abri des bévues de ce genre.

Il n'y a pas de commune mesure entre, d'une part, l'emploi par le juge d'une expression qui serait passée inaperçue il y a vingt ans mais qui aujourd'hui aurait une connotation raciste et, d'autre part, un jugement fondé sur des préjugés racistes. Le dernier est à proscrire alors que le premier exige simplement que le juge soit plus attentif aux sensibilités contemporaines.

4. SUJETS DE DISCUSSION

L'un des rôles du Conseil consiste à obtenir l'opinion de juges d'expérience sur des questions intéressant l'administration de la justice. Parmi les nouveaux sujets étudiés cette année, mentionnons les propositions d'amendements à la *Loi sur la Cour fédérale* et les recommandations du *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario*. Le Conseil a également poursuivi l'étude de certains vieux dossiers comme, par exemple, celui de la télévision dans les salles d'audience.

La conclusion que l'on peut tirer de l'étude de ces dossiers c'est qu'il n'y a pas unanimité d'opinions chez les juges. Si de loin ils semblent former une phalange unie de toges rouges et noires, de plus près on discerne tout un éventail d'opinions diverses.

La télévision dans la salle d'audience

La publicité des débats en justice est fondamentale dans une société libre. Cette publicité constitue un rempart contre les abus qui pourraient autrement passer inaperçus. Cependant, en pratique, peu de citoyens assistent à des procès. La plupart des gens surveillent l'administration de la justice en suivant les reportages dans les médias.

En règle générale, les médias sont autorisés à faire librement des reportages sur les procès. Ils sont assujettis à la loi, bien sûr. Certains faits ne peuvent pas être divulgués comme, par exemple, des renseignements qui permettraient d'identifier des mineurs victimes présumées d'exploitation sexuelle. De plus, les juges peuvent parfois décider que, dans l'intérêt général, certains faits ne doivent pas être révélés. Mais, dans l'ensemble, les journalistes sont libres de donner un compte rendu équitable de ce qu'ils ont vu et entendu dans les salles d'audience.

Une exception importante interdit la transmission d'images et de sons captés dans la salle d'audience. Et pourquoi pas ? demande-t-on. Après tout, ces images et ces sons pris « sur le vif » sont au journalisme de la radio et de la télévision ce que la citation et la description sont au journalisme écrit.

En 1983, le Conseil a exprimé l'avis que les caméras ne devraient pas être admises dans les salles d'audience. Cependant, les pressions exercées en ce sens demeurent fortes, et en 1987-1988, trois importants rapports* étaient favorables à l'admission des caméras au moins sur une base expérimentale.

Le Conseil a décidé d'examiner à nouveau la question de la présence de la télévision dans les salles d'audience. Pour l'essentiel, il s'agit de savoir si les journalistes devraient pouvoir diffuser à la télévision des extraits audio-visuels enregistrés pendant les débats. Si la discussion est axée sur la télévision, la question ne se pose pas moins à l'égard de la radio pour ce qui est de la diffusion des sons captés « sur le vif ».

Au nombre des arguments invoqués en faveur de la présence des caméras, il y a l'espoir que la diffusion d'images et de sons aurait pour effet de mieux faire connaître les procès au grand public. Le Conseil et ses membres sont conscients de la nécessité de fournir le plus possible de renseignements sur les activités de la Cour afin que les citoyens accordent leur confiance à l'une des institutions les plus importantes et les plus puissantes de la société.

Commission de réforme du droit du Canada, L'accès du public et des médias au processus pénal, *document de travail no 56 (page 100)*; Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario *(le « rapport Zuber ») (page 275)*; Rapport du Comité spécial de l'Association du Barreau canadien sur les caméras dans les tribunaux *(page 12)*.

En revanche, on a fait valoir le danger que représentent les images et les sons. Il n'y a aucune commune mesure entre le titre ou la citation inexacts publiés à l'occasion par les médias écrits et l'image d'un témoin qui fond en larmes. Aux yeux de la personne qui suit le procès du début jusqu'à la fin, cela pourrait finalement ne pas avoir beaucoup d'importance. Mais pour quelqu'un qui ne suit le procès à la télévision que quelques minutes par jour, cet épisode pourrait bien être le facteur déterminant de la culpabilité ou de l'innocence.

Le Conseil a confié le dossier au Comité d'administration de la justice qui y a consacré plus de temps qu'à toute autre question. Des opinions très variées ont été exprimées au sein du Comité. À la fin de l'année, le Comité rédigeait une recommandation pour le Conseil.

Rapport de la Commission canadienne de la détermination de la peine

Ceux qui ont étudié les pratiques canadiennes en matière de détermination de la peine semblent, pour la plupart, s'attacher surtout à ses lacunes. En effet, il n'est pas toujours facile d'expliquer pourquoi un juge se montrera plus sévère qu'un autre pour une infraction apparemment identique. Avec l'application des programmes de mise en liberté anticipée, on ne peut pas savoir précisément quelle peine le délinquant purgera réellement. On a souvent fait remarquer que le Canada a une population carcérale très importante par rapport à d'autres pays.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine a formulé des propositions de modification dans un rapport rendu public par le Ministre de la Justice en mars 1987. Le Conseil a présenté au Ministre, à sa demande, ses commentaires à ce sujet.

Sauf quelques réserves concernant des points précis et la mise en œuvre des propositions, le Conseil appuie l'essentiel des recommandations de la Commission. D'abord il estime lui aussi que les principes généraux qu'il convient de suivre en matière de détermination de la peine devraient être élaborés par le Parlement. Celui-ci pourrait, par exemple, adopter le principe qu'en matière d'infractions mineures contre les biens, on ne recoure à l'emprisonnement qu'avec modération. À l'heure actuelle, le seul principe directeur émanant du Parlement a trait aux peines minimales et maximales, mais les écarts sont d'ordinaire si importants que leur utilité est limitée, sinon nulle.

Sujet à une importante réserve, le Conseil appuie également la proposition visant à créer une commission permanente sur la détermination de la peine qui serait chargée de rédiger des principes directeurs en la matière et de recueillir et distribuer des renseignements sur les pratiques actuelles.

Cependant, le Conseil estime que dans les limites des principes énoncés par le Parlement, les juges, s'inspirant des usages établis dans d'autres tribunaux, devraient conserver un large pouvoir discrétionnaire pour adapter la peine au crime et à son auteur. Les faits varient et souvent grandement d'une cause à l'autre de sorte que les sanctions doivent varier beaucoup, elles aussi. Le Conseil n'est pas d'accord pour que les principes directeurs que pourrait établir la commission permanente proposée soient obligatoires.

Certains des éléments du régime proposé par la Commission pourraient être adoptés immédiatement, notamment l'abolition des peines minimales, l'adoption de peines maximales moins élevées et la création d'une commission permanente sur la détermination de la peine.

Toutefois, avant que les juges puissent avoir davantage recours aux programmes communautaires en guise de sentence, ces programmes et les installations nécessaires devront avoir été mis à l'épreuve afin d'évaluer leur efficacité à titre de solutions de rechange à l'emprisonnement. Il est souvent difficile d'assurer le traitement adéquat des délinquants caractériels. Cette situation ne devrait pas se reproduire lorsqu'on a recours à des programmes communautaires.

Juges de la citoyenneté

En juin 1987, le secrétaire d'État de l'époque a publié un document de travail sur la citoyenneté intitulé *Notre fierté nationale*, dans lequel il est suggéré que le titre actuel de « juge de la citoyenneté » soit remplacé par celui de « commissaire à la citoyenneté » (pages 17-18).

Cette proposition vise à mettre fin à la confusion qui règne au sujet de l'emploi du mot « juge » pour désigner des personnes qui n'ont aucune formation juridique et qui ne dirigent pas de débats contradictoires dans des cours de justice. Les juges de la citoyenneté interrogent ceux qui demandent la citoyenneté canadienne afin de déterminer s'ils satisfont aux exigences requises. Ils président également à la cérémonie de la prestation du serment de citoyenneté. Ce sont des fonctions importantes, mais ce ne sont pas celles d'un juge.

En réponse à la demande de commentaires formulée par le ministre, le président, au nom du Conseil, a fait savoir que celui-ci était en faveur de l'adoption du titre de « commissaire » ou d'une autre appellation similaire pour désigner les personnes qui remplissent les fonctions prévues par la *Loi sur la citoyenneté*.

Interchangeabilité des juges

Le Conseil est d'avis que l'échange interprovincial des juges appartenant à des cours de même degré devrait être autorisé. À l'heure actuelle, les articles 97 et 98 de la *Loi constitutionnelle de 1867* y font obstacle car les juges d'une province doivent être choisis parmi les membres du barreau de cette province.

Cependant, si cet empêchement constitutionnel était supprimé, les cours de diverses provinces pourraient souvent collaborer entre elles en donnant aux juges la possibilité de remplir leurs fonctions de façon temporaire. Cette possibilité pourrait s'avérer utile dans deux cas :

- lorsqu'une cour a besoin d'un juge pour conduire un procès dans la langue officielle de la minorité de la province;

- lorsqu'il serait opportun qu'un juge étranger connaisse d'un procès auquel sont parties un juge ou les membres de la famille d'un juge.

Le Conseil ne s'attend pas à ce que ces échanges soient fréquents. Ils n'auraient lieu qu'à de rares occasions, avec l'approbation des juges en chef concernés, et ils seraient normalement d'une durée limitée, pas plus d'un mois.

Le Conseil a rappelé son point de vue au Ministre de la Justice pendant l'exercice 1987-1988 afin que celui-ci puisse aborder le sujet avec ses collègues provinciaux au cours d'une conférence fédérale-provinciale.

Comparution devant les comités parlementaires

Les juges devraient-ils, à titre individuel, présenter des mémoires aux comités parlementaires ? Ce sujet a été abordé lorsque le président du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes a demandé l'avis du président du Conseil sur la question de savoir s'il convenait d'inviter des juges à donner leur opinion, personnellement ou par écrit, pendant l'examen par le Comité des propositions de réforme des règles relatives à la détermination de la peine.

Après discussion, le Comité exécutif du Conseil a conclu qu'il serait inopportun que des juges nommés par le gouvernement fédéral présentent des mémoires ou comparaissent devant les comités parlementaires, même lorsqu'il s'agit d'un sujet aussi important pour la magistrature.

Il ne convient pas que des juges, à titre individuel, prennent position au sujet de quelque principe relatif à un problème donné. Le même problème pourrait se poser à nouveau à l'audience alors que les seuls éléments susceptibles de guider le juge seront les faits mis en preuve et la législation pertinente. Il se pourrait qu'il éprouve alors certaines difficultés à se dissocier, du moins aux yeux du public, des opinions de nature générale qu'il aura exprimées publiquement.

Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario

Après avoir étudié le *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario* (rédigé par le juge Thomas Zuber de la Cour d'appel de l'Ontario), le Comité d'administration de la justice a entrepris un second examen de certaines des propositions susceptibles de poser des problèmes au sujet de l'indépendance judiciaire et de la confiance du public dans le système judiciaire. Ces travaux se poursuivaient à la fin de l'exercice 1987-1988.

Modification à la *Loi sur la Cour fédérale*

Le Comité d'administration de la justice a examiné un document de consultation sur des modifications possibles à la *Loi sur la Cour fédérale*, qui a été communiqué par le ministère de la Justice en août 1987. Si, de manière générale, le Conseil ne s'oppose pas aux modifications d'ordre administratif qui y sont proposées, il continue néanmoins d'étudier une question-clé à la fin de l'exercice, celle du conflit de juridiction entre la Cour fédérale et les cours supérieures des provinces.

Les problèmes pratiques les plus pressants ont actuellement pour origine la compétence de la Cour fédérale en matière civile. De manière très générale, la Cour fédérale a compétence exclusive pour entendre les demandes faites contre la Couronne fédérale alors que les cours supérieures des provinces connaissent des poursuites intentées contre tout autre défendeur. Ainsi, par exemple, lorsque la Couronne fédérale poursuit quelqu'un devant une cour provinciale, le défendeur ne peut pas présenter une demande reconventionnelle au même tribunal. Celle-ci doit être présentée à la Cour fédérale. Résultat, il peut s'avérer impossible de réunir toutes les parties et les questions pertinentes à leurs demandes devant un seul tribunal dans une seule procédure.

Il y a également certains domaines dans lesquels le champ de juridiction fédérale n'est pas assez précis pour qu'un avocat puisse prédire avec certitude si la procédure doit

être intentée devant la Cour fédérale ou devant une cour de la province. Il peut être particulièrement difficile de prédire quand la loi fédérale concerne suffisamment une demande pour qu'on puisse dire que celle-ci est fondée sur une loi du Canada et qu'elle est visée par la juridiction de la Cour fédérale.

Les modifications proposées sont destinées à réduire ce conflit de juridiction, objectif auquel on ne saurait s'opposer. Il est généralement admis que le coût élevé de ces conflits, supporté pour la plus grande partie par les plaideurs qui pour leur malheur y sont mêlés, est injustifiable.

À la fin de l'exercice, le Comité projetait d'entreprendre des travaux de recherche en vue de mieux comprendre les propositions formulées dans le document du ministère de manière à ce que le Conseil puisse faire des suggestions pertinentes au ministre en vue d'améliorer la législation proposée.

Outrage au tribunal

Le Conseil poursuit l'étude de la codification de l'outrage au tribunal, régi à l'heure actuelle par les règles non écrites de la *common law*. Des propositions visant à faire insérer dans le *Code criminel* des dispositions précises sur l'outrage ont été formulées dans le projet de loi C-19, déposé au Parlement en 1984. Aucune suite n'y a été donnée.

En *common law*, les juges sont actuellement investis de vastes pouvoirs pour imposer des peines, notamment l'emprisonnement, en cas d'outrage civil ou criminel. L'outrage civil est un manquement aux règles de conduite de la cour, une désobéissance à un ordre de la cour ou un autre écart de conduite dans une affaire privée qui cause un préjudice à un particulier ou le lèse. L'outrage criminel est tout comportement qui diminue ou abaisse l'autorité judiciaire ou qui gêne le déroulement des débats.

Le projet de loi C-19 proposait que ce régime soit remplacé par trois infractions précises, savoir la diffusion de commentaires sur des procédures alors qu'elles sont en cours (contravention à la règle du *sub judice*), l'affront à la dignité de la cour ou d'un juge et, troisièmement, l'interruption des procédures judiciaires. Dans tous les cas, c'est un juge non directement concerné par l'outrage qui serait saisi de la poursuite.

En 1986, le Conseil a transmis à tous les juges nommés par le gouvernement fédéral et aux juges en chef de toutes les cours provinciales un document de travail préparé par le Comité d'administration de la justice et dans lequel étaient présentées les raisons militant contre la codification.

Le Comité a deux sujets de préoccupation principaux. En premier lieu, les circonstances donnant lieu à un outrage sont infiniment variées, et il semble peu probable qu'elles puissent, toutes, être prévues dans une codification.

En second lieu, le Comité estime que les juges ont besoin d'un large pouvoir discrétionnaire pour réprimer de façon décisive et immédiate toute conduite susceptible d'interrompre les débats. Privé du pouvoir de punir les écarts de conduite flagrants à l'audience, le juge éprouverait de plus en plus de difficulté à maintenir l'ordre et à mener le procès à son terme en temps utile. Même lorsqu'une action immédiate n'est pas essentielle, il peut s'avérer nécessaire d'agir de façon décisive pour que les tribunaux ne soient pas placés dans une situation où leur autorité peut être défiée impunément.

Bien entendu, le Conseil ne réclame pas des pouvoirs illimités pour les juges en matière d'outrage. Ce sont des pouvoirs spéciaux qui ne devraient être exercés qu'en des circonstances spéciales. Les juges ne doivent pas utiliser l'outrage au tribunal pour protéger leur dignité personnelle, par exemple. Les insultes et autres affronts devraient être réprimés d'une autre manière à moins que le comportement soit tel que la bonne administration de la justice exige un tel traitement. Le juge devrait également penser à confier à un collègue la mission de statuer sur l'outrage lorsque celui-ci peut être séparé du procès ou lorsque le juge a exprimé une opinion qui pourrait raisonnablement être tenue pour un jugement prématuré.

Les avis étaient partagés sur le document de travail. Depuis, des modifications ont été apportées, particulièrement à la lumière d'un jugement rendu par la Cour d'appel de l'Ontario lequel a infirmé une condamnation pour outrage pour le motif que les commentaires à l'origine de l'accusation qui sont censés avoir constitué un affront à la dignité de la cour étaient protégés par la liberté d'expression garantie par la *Charte des droits et libertés*. À la fin de l'exercice, le Conseil attendait les propositions promises par la Commission de réforme du droit du Canada au sujet de l'outrage avant de poursuivre l'étude de cette question.

5. TRAITEMENTS ET AVANTAGES SOCIAUX DES JUGES

Au cours de l'année qui fait l'objet du présent rapport, des améliorations importantes aux conditions de travail des juges nommés par le gouvernement fédéral ont été apportées grâce à l'adoption par le Parlement de deux textes législatifs qui sont venus confirmer à nouveau le principe fondamental de l'indépendance judiciaire. L'un d'eux (projet de loi C-41) a modifié la *Loi sur les juges*, la *Loi sur la Cour fédérale* et la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*, particulièrement en ce qui concerne l'inamovibilité et l'âge de la retraite. Les traitements des juges ont été réajustés en vertu de l'autre texte législatif (projet de loi C-88).

Durée de la fonction

Le projet de loi C-41, sanctionné le 30 juin 1987, a renforcé l'inamovibilité des juges de la Cour canadienne de l'impôt et des cours de comté et de district. Comme les juges des cours supérieures (y compris ceux de la Cour fédérale et de la Cour suprême), ces juges ne peuvent plus maintenant être révoqués que par le Gouverneur général sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Auparavant, les juges de la Cour canadienne de l'impôt et des cours de comté et de district pouvaient être démis de leurs fonctions par le gouverneur en conseil (en réalité par le Cabinet avec le consentement du Gouverneur général). En ce qui concerne les juges de la Cour canadienne de l'impôt, une adresse du Sénat et de la Chambre des communes était nécessaire mais les juges des cours de comté et de district pouvaient être révoqués sur recommandation du Ministre de la Justice, sans renvoi au Parlement.

Les modifications confèrent une plus grande indépendance aux juges en retirant au gouvernement du moment le pouvoir de révoquer un juge membre de ces tribunaux. Comme l'a exprimé la Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges dans le rapport déposé au Parlement par le Ministre de la Justice, le 11 mars 1987 :

> L'exercice du pouvoir judiciaire de façon indépendante de l'Exécutif et du Législatif est un principe fondamental de notre régime démocratique. La *Loi constitutionnelle de 1867* reconnaît ce principe en conférant au gouverneur général, et non pas au gouverneur en conseil, le pouvoir de nommer les juges des cours de comté et de district et des cours supérieures des provinces, ainsi que le pouvoir de démettre de leurs fonctions les juges des cours supérieures, et ce, uniquement sur une adresse à la fois du Sénat et de la Chambre des communes.

Ces modifications assurent aux juges des cours de district et de comté ainsi qu'aux juges de la Cour canadienne de l'impôt une protection législative dont il y a lieu de se réjouir.

Âge de la retraite

Le projet de loi C-41 fixe également à 75 ans la limite d'âge pour le maintien au poste de tous les juges nommés par le gouvernement fédéral, mesure que le Conseil avait recommandée.

L'âge de la retraite pour les juges de la Cour suprême du Canada et ceux des cours supérieures des provinces était déjà fixé à 75 ans mais les juges de la Cour fédérale, ceux de la Cour canadienne de l'impôt ainsi que ceux des cours de district et de comté étaient auparavant

tenus de prendre leur retraite à l'âge de 70 ans. On avait exprimé l'inquiétude que cette disparité pourrait contrevenir aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui garantit le droit à l'égalité indépendamment de l'âge.

Des modifications corrélatives permettent à tous les juges nommés par le gouvernement fédéral (autres que les juges de la Cour suprême du Canada) de décider d'occuper le poste de juge surnuméraire et de siéger à temps partiel lorsqu'ils atteignent l'âge de 70 ans et ont exercé une fonction judiciaire pendant 10 ans ou dès qu'ils atteignent l'âge de 65 ans s'ils ont exercé une fonction judiciaire pendant 15 ans. Auparavant, seuls les juges des cours supérieures et des cours de district et de comté pouvaient faire ce choix. Les juges de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt ne pouvaient décider d'occuper le poste de juge surnuméraire qu'après avoir atteint l'âge de 65 ans et avoir exercé une fonction judiciaire pendant 15 ans.

Traitements et avantages sociaux

Par le truchement d'un comité mixte dont faisait aussi partie la Conférence canadienne des juges*, le Conseil a fait des représentations au gouvernement pendant l'exercice 1987-1988 au sujet du document intitulé *Rapport et recommandations de la Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges*, déposé au Parlement par le Ministre de la Justice le 11 mars 1987.

Il s'agit du cinquième rapport du genre publié depuis 1974, date à laquelle on a commencé à consulter des organismes indépendants au sujet de la rémunération des juges nommés par le gouvernement fédéral en vue de s'assurer, grâce à une évaluation impartiale, que les traitements et les avantages sociaux accordés aux juges sont suffisants. C'est le deuxième rapport triennal publié depuis qu'une disposition a été insérée dans la *Loi sur les juges* pour créer, tous les trois ans, une commission d'enquête.

La suffisance de la rémunération des juges est une question d'intérêt public et ce pour deux raisons. D'abord, il faut que les traitements et les avantages sociaux soient suffisamment élevés de manière à ce que les meilleurs avocats ne refusent pas de se porter candidats de crainte de perdre une partie importante de leur revenu en acceptant d'être nommés juges. En outre, les juges doivent jouir d'un revenu suffisant pour être à l'abri de toute tentation d'utiliser leurs fonctions à des fins personnelles et même d'en être soupçonnés.

Le rapport triennal de 1986 a fait voir qu'après être revenus à des niveaux traditionnels en 1975 grâce à des modifications apportées à la *Loi sur les juges*, les traitements étaient par la suite tombés à des niveaux inférieurs. Aux niveaux traditionnels, le traitement d'un juge d'une cour supérieure correspond à peu près au milieu de l'échelle salariale d'un sous-ministre parvenu au dernier échelon. La Commission a déclaré qu'elle avait appris de source sûre que des avocats éminemment qualifiés avaient refusé le poste de juge en raison de la perte de revenus que cette nomination entraînait.

*Le Conseil désire rendre ici hommage aux vice-présidents, le juge en chef Natham Nemetz pour le Conseil et le juge Alan Philp pour la Conférence.

En appliquant l'indice composite des activités économiques de Statistique Canada aux traitements accordés en 1975, avec des limites de 6 et de 5% respectivement pour 1983 et 1984, époque à laquelle la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* était en vigueur, la Commission a conclu que les juges des cours supérieures des provinces devraient gagner 127 700 $ par année en 1986. En réalité, leur traitement était de 108 700 $.

Le projet de loi C-88 a adopté les niveaux salariaux recommandés par la Commission triennale. Cependant, au lieu de les mettre en vigueur à compter du 1er avril 1986, comme la Commission l'avait conseillé, le gouvernement a décidé de les répartir graduellement sur une période de trois ans. Les niveaux salariaux recommandés par la Commission ont été atteints le 1er avril 1988. Cette situation représente une amélioration mais les salaires réels sont encore en dessous du niveau de 1975.

Rajustements futurs

Si la révision triennale indépendante a prouvé son utilité, les traitements et les avantages sociaux accordés aux juges sont toujours l'objet d'une décision prise dans l'arène politique, par le Parlement, après l'introduction d'un projet de loi par le gouvernement. Les juges se trouvent alors dans l'obligation de faire des représentations en leur propre nom, ce qui sied mal avec l'indépendance dont ils doivent faire preuve tant à l'égard du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif.

Une séparation complète n'est probablement pas possible en raison de la responsabilité du gouvernement et du Parlement à l'égard des dépenses publiques. Cependant, la première commission triennale, qui a remis son rapport en 1983, avait proposé une amélioration au régime actuel. Il s'agit de la « résolution négative », procédure suivie dans l'état de la Nouvelle-Galles du Sud en Australie. Les traitements des juges y font l'objet de recommandations de la part d'un tribunal spécial indépendant et ces recommandations entrent en vigueur à moins que la moitié de la législature ne s'y oppose spécifiquement dans un délai précis. Ainsi, la rémunération des juges ne devient l'objet d'un débat politique que dans la mesure où les recommandations du tribunal indépendant sont nettement inacceptables, ce qui est peu probable.

La deuxième commission triennale ne s'est pas montrée favorable à cette procédure. Le Conseil, pour sa part, a souscrit à l'opinion exprimée par le Comité mixte sur les avantages sociaux des juges de la Conférence des juges en chef et de la Conférence canadienne des juges. Ce Comité a déclaré dans son mémoire présenté à cette commission que la formule de la Nouvelle-Galles du Sud est si logique et si efficace que tous les efforts devraient être déployés en vue de son adoption au Canada.

ANNEXES

A. COMPOSITION DU CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE, 1987-1988

Le très honorable Brian Dickson, C.P., juge en chef du Canada,
président

L'honorable Nathan T. Nemetz,
juge en chef de la Colombie-Britannique, vice-président

L'honorable Marcel Crête, juge en chef du Québec,
vice-président (jusqu'au 11 mars 1988)

L'honorable Mary J. Batten, juge en chef
de la Cour du Banc de la Reine pour la Saskatchewan

L'honorable Edward D. Bayda, juge en chef de la Saskatchewan

L'honorable Frank W. Callaghan,
juge en chef adjoint de la Haute Cour de l'Ontario

L'honorable David H. Campbell,
juge en chef des cours de comté de la Colombie-Britannique

L'honorable Norman H. Carruthers,
juge en chef de l'Île-du-Prince-Édouard

L'honorable Donald H. Christie,
juge en chef adjoint de la Cour canadienne de l'impôt

L'honorable Lorne O. Clarke, juge en chef de la Nouvelle-Écosse

L'honorable Pierre Côté,
juge en chef associé de la Cour supérieure du Québec

L'honorable J.-Claude Couture,
juge en chef de la Cour canadienne de l'impôt

L'honorable Mark M. de Weerdt, juge de la Cour suprême
des Territoires du Nord-Ouest (jusqu'en juin 1987)

L'honorable Charles Dubin, juge en chef adjoint de l'Ontario
(depuis juillet 1987)

L'honorable Constance R. Glube, juge en chef de la Cour suprême
de la Nouvelle-Écosse, Division de première instance

L'honorable Alan B. Gold,
juge en chef de la Cour supérieure du Québec

L'honorable Noel H.A. Goodridge, juge en chef de Terre-Neuve

L'honorable Alvin C. Hamilton, juge en chef adjoint
de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, Division de la famille

L'honorable Benjamin Hewak,
juge en chef de la Cour du Banc de la Reine pour le Manitoba

L'honorable T. Alex Hickman, juge en chef de la Division
de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve

L'honorable William G.C. Howland, juge en chef de l'Ontario

L'honorable James A. Jerome,
juge en chef adjoint de la Cour fédérale du Canada

L'honorable J. Herb Laycraft, juge en chef de l'Alberta

L'honorable Patrick J. Lesage,
juge en chef adjoint de la Cour de district de l'Ontario

L'honorable William D. Lyon,
juge en chef de la Cour de district de l'Ontario

L'honorable Kenneth MacDonald, juge en chef de la Division
de première instance, Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard

---

Remarques : 1) Sauf en ce qui concerne le président et le vice-président dont les noms apparaissent en premier sur la liste, les membres du Conseil sont énumérés par ordre alphabétique pour faciliter la consultation.
2) Les juges ainés des cours suprêmes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest sont membres du Conseil, alternativement, pour un mandat de deux ans.

L'honorable Bert J. MacKinnon, juge en chef adjoint de l'Ontario
(jusqu'au 19 juin 1987)

L'honorable H.C.B. Maddison, juge de la Cour suprême
du territoire du Yukon (depuis juin 1987)

L'honorable Allan McEachern,
juge en chef de la Cour suprême de la Colombie-Britannique

L'honorable Tevie H. Miller, juge en chef adjoint
de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta

L'honorable Alfred M. Monnin, juge en chef du Manitoba

L'honorable W. Kenneth Moore, juge en chef
de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta

L'honorable Ian H.M. Palmeter, juge en chef
de la Cour de comté de la Nouvelle-Écosse

L'honorable William D. Parker,
juge en chef de la Haute Cour de l'Ontario

L'honorable Lawrence A. Poitras,
juge en chef adjoint de la Cour supérieure du Québec

L'honorable Guy A. Richard, juge en chef de la Cour du Banc
de la Reine du Nouveau-Brunswick

L'honorable Richard J. Scott, juge en chef associé
de la Cour du Banc de la Reine pour le Manitoba

L'honorable Stuart G. Stratton,
juge en chef du Nouveau-Brunswick

L'honorable Arthur L. Thurlow,
juge en chef de la Cour fédérale du Canada

B. COMPOSITION DES COMITÉS, 1987-1988

Comité exécutif

Juge en chef Brian Dickson
président
Juge en chef Edward D. Bayda
Juge en chef David H. Campbell
Juge en chef Marcel Crête (jusqu'au 11 mars 1988)
Juge en chef Constance R. Glube
Juge en chef Alan B. Gold
Juge en chef Benjamin Hewak
Juge en chef William G.C. Howland
Juge en chef adjoint James A. Jerome (jusqu'en octobre 1987)
Juge en chef W. Kenneth Moore
Juge en chef Nathan T. Nemetz
Juge en chef Guy Richard
Juge en chef Stuart G. Stratton

Comité de déontologie judiciaire

Juge en chef Marcel Crête
président (jusqu'au 11 mars 1988)
Juge en chef Guy Richard
président provisoire (depuis janvier 1988)
Juge en chef Edward B. Bayda
Juge en chef David H. Campbell
Juge en chef Brian Dickson
Juge en chef Constance R. Glube
Juge en chef Alan B. Gold
Juge en chef Benjamin Hewak
Juge en chef William G.C. Howland
Juge en chef adjoint James A. Jerome (jusqu'en octobre 1987)
Juge en chef W. Kenneth Moore
Juge en chef Nathan T. Nemetz
Juge en chef Stuart G. Stratton

Remarques : 1. Ces listes indiquent la composition des comités pendant l'exercice visé par le présent rapport, soit du 1er avril 1987 au 31 mars 1988.
2. La composition des comités est établie aux réunions annuelles du Conseil, généralement tenues en automne.

Comité de la formation des juges

Juge en chef Constance R. Glube
présidente
Juge en chef adjoint Frank W. Callaghan
Juge en chef David H. Campbell
Juge Mark M. de Weerdt (jusqu'en juin 1987)
Juge en chef adjoint Charles Dubin
Juge en chef Alan B. Gold
Juge en chef adjoint Alvin C. Hamilton
Juge en chef William D. Lyon
Juge en chef Kenneth MacDonald
Juge en chef Tevie H. Miller
Juge en chef Ian H.N. Palmeter
Juge en chef Stuart G. Stratton (jusqu'en octobre 1987)

Comité des traitements, pensions et autres bénéfices

Juge en chef Nathan Nemetz
président
Juge en chef David H. Campbell
Juge en chef T. Alex Hickman
Juge en chef adjoint James A. Jerome (jusqu'en octobre 1987)
Juge en chef William D. Lyon
Juge en chef W. Kenneth Moore
Juge en chef William D. Parker
Juge en chef adjoint Lawrence A. Poitras

Comité des finances

Juge en chef William G.C. Howland
président
Juge en chef J.-Claude Couture
Juge en chef T. Alex Hickman
Juge en chef J. Herb Laycraft (jusqu'en octobre 1987)
Juge en chef adjoint Lawrence A. Poitras
Juge en chef Guy A. Richard

Comité d'administration de la justice

Juge en chef Lorne O. Clarke
président (depuis octobre 1987)
Juge en chef Allan McEachern
président (jusqu'en octobre 1987)
Juge en chef Mary J. Batten
Juge en chef Edward D. Bayda
Juge en chef Norman J. Carruthers
Juge en chef J.-C. Couture (jusqu'en octobre 1987)
Juge en chef Marcel Crête (jusqu'en octobre 1987)
Juge en chef Noel H.A. Goodridge
Juge en chef Benjamin Hewak
Juge en chef adjoint James A. Jerome
Juge en chef adjoint Patrick J. LeSage
Juge en chef Alfred M. Monnin
Juge en chef William D. Parker (jusqu'en octobre 1987)

Comité de recherches

Juge en chef Arthur L. Thurlow
président
Juge en chef adjoint Donald H. Christie
Juge en chef associé Pierre Côté
Juge en chef J. Herb Laycraft
Juge en chef adjoint Patrick J. LeSage (jusqu'en octobre 1987)
Juge H.B.C. Maddison
Juge en chef adjoint Bert J. MacKinnon (jusqu'en juin 1987)
Juge en chef Ian H.M. Palmeter (jusqu'en octobre 1987)
Juge en chef adjoint Richard J. Scott

Comité des cours d'appel

Juge en chef Stuart G. Stratton
président (depuis octobre 1987)
Juge en chef J. Herb Laycraft
président (jusqu'en octobre 1987)
Juge en chef Edward B. Bayda
Juge en chef Norman H. Carruthers
Juge en chef Lorne O. Clarke
Juge en chef Marcel Crête
(jusqu'au 11 mars 1988)
Juge en chef adjoint Charles Dubin
Juge en chef Noel H.A. Goodridge
Juge en chef William G.C. Howland
Juge en chef adjoint Bert J. MacKinnon (jusqu'au 19 juin 1987)
Juge en chef Alfred M. Monnin
Juge en chef Nathan T. Nemetz
Juge en chef Stuart G. Stratton
Juge en chef Arthur L. Thurlow

Comité des cours de première instance

Juge en chef Guy A. Richard
président (depuis octobre 1987)
Juge en chef Kenneth Moore
président (jusqu'en octobre 1987)
Juge en chef Mary J. Batten
Juge en chef adjoint Frank W. Callaghan
Juge en chef David H. Campbell
Juge en chef adjoint Donald H. Christie
Juge en chef associé Pierre Côté
Juge en chef J.-Claude Couture
Juge Mark M. de Weerdt (jusqu'en juin 1987)
Juge en chef Constance R. Glube
Juge en chef Alan B. Gold
Juge en chef adjoint Alvin C. Hamilton
Juge en chef Benjamin Hewak
Juge en chef T. Alex Hickman
Juge en chef adjoint James A. Jerome
Juge en chef adjoint Patrick J. LeSage
Juge en chef William D. Lyon
Juge en chef Kenneth MacDonald
Juge H.C.B. Maddison
Juge en chef Allan McEachern
Juge en chef adjoint Tevie H. Miller
Juge en chef Ian H.M. Palmeter
Juge en chef William B. Parker
Juge en chef adjoint Lawrence A. Poitras
Juge en chef adjoint Richard J. Scott

Comité consultatif sur l'utilisation de l'informatique par les juges

Juge K. Peter Richard
président
Juge John C. Bouck
Juge A. Derek Guthrie
Juge J. Drew Hudson
Juge Ellen I. Picard
Juge en chef Guy A. Richard

C. COLLOQUE DES JUGES DES COURS DE COMTÉS ET DE DISTRICTS, 1987

Cinquante-quatre juges des trois cours concernées ont participé au Colloque des juges des cours de comtés et de districts en juillet 1987 à Vancouver. Le programme était le suivant :

Thème	Animateurs
Charte I : Droits à l'égalité	Juge F.A. Cacchione Cour de comté de Nouvelle-Écosse
	Juge C.C. Misener Cour de district de l'Ontario
Charte II : Réparations et l'article 1	Juge D.L. McWilliam Cour de district de l'Ontario
	Juge J.C. Scime Cour de district de l'Ontario
Informatique et droit	Martin Felsky Directeur de la recherche et de l'informatique, Conseil canadien de la documentation juridique
Instruction d'un procès civil	Juge K.M. Gibson Cour de district de l'Ontario
Procès pénal	Juge en chef adjoint P.J. LeSage Cour de district de l'Ontario
	Juge D.T. Wetmore Cours de comté de la Colombie-Britannique
Preuve et droit pénal	Professeur R.J. Delisle Faculté de droit, Université Queen's
	Juge H.R. Locke Cour de district de l'Ontario

Délits : Évolution récente du droit	Professeur W.H. Charles Faculté de droit, Université Dalhousie
« Avais-je raison ? » (civil)	Juge J.C. Cowan Cours de comté de la Colombie-Britannique
	Juge D.F. Mossop Cour de district de l'Ontario
« Avais-je raison ? » (pénal)	Juge S.J. MacDonald Cour de comté de la Nouvelle-Écosse
	Juge J.P. McMahon Cour de district de l'Ontario

D. COLLOQUE DES JUGES DES COURS SUPÉRIEURES, 1987

Soixante-dix juges de seize cours canadiennes ont participé au Colloque des juges des cours supérieures en août 1987 à Vancouver. Le programme était le suivant :

Thème	Animateurs
Droit administratif	Juge Horace Krever Cour d'appel de l'Ontario
	Juge Barbara Reed Cour fédérale du Canada
Charte I : Réparations et l'article 1	Professeur Donna Greschner Faculté de droit, Université de la Saskatchewan
	Juge R.P. Kerans Cour d'appel de l'Alberta
Charte II : Droits à l'égalité et garanties juridiques	Juge Alice Desjardins Cour fédérale du Canada
	Juge B.M. McLachlin Cour suprême de la Colombie-Britannique
Droit des contrats	Professeur D.H. Clark Faculté de droit, Université de la Saskatchewan
Procès pénal par jury	Juge Claire Barrette-Joncas Cour supérieure du Québec
	Juge J.W. McClung Cour d'appel de l'Alberta
	Juge R.M. Paris Cour suprême de la Colombie-Britannique

La preuve	Professeur Louise Arbour Osgoode Hall Law School, Université York
	Juge C.F. Tallis Cour d'appel pour la Saskatchewan
Droit de la famille I : *La Loi sur le divorce de 1985*	Juge R.J. Carr Division de la famille Cour du Banc de la Reine pour le Manitoba
Droit de la famille II : Éléments dont il faut tenir compte lorsqu'on accorde une pension alimentaire	Juge P. deC. Cory Cour d'appel de l'Ontario
	Juge J.B. Veit Cour du Banc de la Reine de l'Alberta
	Juge Dionysia Zerbisias Cour supérieure du Québec
Dommages et intérêts	Juge André Brossard Cour supérieure du Québec
	Professeur W.H. Charles Faculté de droit, Université Dalhousie
« Avais-je raison ? »	Juge P.A. Michaud Cour supérieure du Québec
	Juge W.T. Oppal Cour suprême de la Colombie-Britannique

E. RESSOURCES, 1987-1988

Le personnel du Conseil compte un secrétaire général et deux personnes affectées au soutien. Une personne s'est ajoutée au personnel de soutien, ce qui représente la première augmentation de personnel depuis la création du Conseil en 1971.

Les dépenses pour l'exercice qui commence le 1er avril 1987 et se termine le 31 mars 1988 apparaissent au tableau 3.

Tableau 3
Budget 1987-1988 du Conseil canadien de la magistrature

	Budget principal	Dépenses
Salaires et avantages sociaux	148 000 $	120 132,62 $
Transports et communications	45 000 $	41 661,63 $
Information	3 000 $	1 778,53 $
Services professionnels et spéciaux	85 000 $	77 651,12 $
Location	24 000 $	24 604,35 $
Achats, réparations et entretien	1 000 $	2 755,17 $
Services publics, fournitures et approvisionnements	20 000 $	10 998,87 $
Construction et acquisition de machinerie et de matériel	51 000 $	50 076,00 $
Autres	3 000 $	2 257,44 $
TOTAL	380 000 $	331 915,73 $